

CA1  
SWC 800  
- 2005  
A011

Government  
Publications



Equality for  
Women

Beyond  
the Illusion

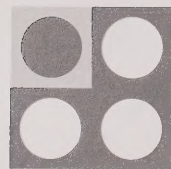
THE EXPERT PANEL ON  
ACCOUNTABILITY MECHANISMS  
FOR GENDER EQUALITY  
FINAL REPORT - DECEMBER 2005



3 1761 11638295 3

Canada

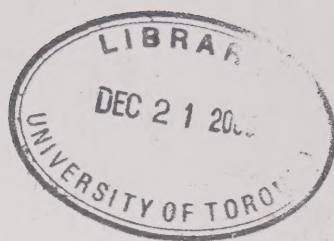




# Equality for Women: Beyond the Illusion

**THE EXPERT PANEL ON  
ACCOUNTABILITY MECHANISMS  
FOR GENDER EQUALITY  
FINAL REPORT – DECEMBER 2005**

This document expresses the views and opinions of the members of the Expert Panel and does not necessarily represent the official policy or opinion of Status of Women Canada or of the Government of Canada.



## Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Canada. Expert Panel on Accountability Mechanisms for Gender Equality  
Equality for Women: Beyond the Illusion /  
The Expert Panel on Accountability Mechanisms for Gender Equality.

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion.

Authors: Georgina Steinsky-Schwartz, Dorienne Rowan-Campbell, Louise Langevin.

Available also on the Internet.

Includes bibliographical references and index.

ISBN 0-662-69562-3

Cat. no.: SW21-134/2006

1. Sex discrimination against women—Government policy—Canada. 2. Women's rights—Canada.  
3. Gender-based analysis—Canada. 4. Canada. *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. 5. Women's rights.  
I. Steinsky-Schwartz, Georgina, 1946- II. Rowan-Campbell, Dorienne, 1945- III. Langevin, Louise, 1959-  
IV. Canada. Status of Women Canada V. Title. VI. Title: L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion.

HQ1236.5.C3C36 2006 353.53 C2005-980374-6E

Project Manager: Louise Poulin, Status of Women Canada

Publishing Coordinator: Vincent Lemay, Status of Women Canada

Editing: Jane Butler, Status of Women Canada

Communications Services: Scott Sheppard, Holland Consulting Inc.

Translation: Pierre Chagnon, Communication Com'ça

Graphic Design: Mike Teixeira Design

## Expert Panel Support Team

Nanci-Jean Waugh

Director

Communications and Consultations

Status of Women Canada

Adeeba Ahmad

Information Officer

Communications and Consultations

Status of Women Canada

Hélène Dwyer-Renaud

Director

Gender-based Analysis

Status of Women Canada

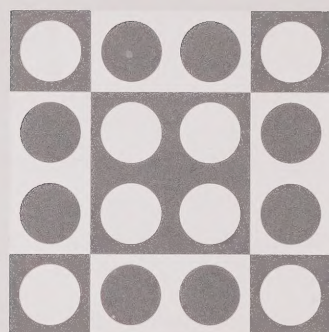
Suzanne Cooper

Information and Research Analyst

Gender-based Analysis

Status of Women Canada

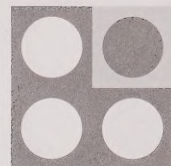






Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116382953>

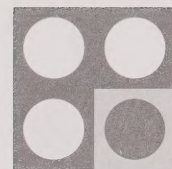


# Contents

7	Message from the Expert Panel
9	Executive Summary
11	Mandate of the Expert Panel
12	What the Terminology Means
15	Equality for Women in Canada: Where Do We Stand Today?
19	How We Worked
21	An Overview of What We Learned
26	Conclusions and Recommendations
36	A Final Thought
38	ANNEX A The Changing Landscape of Language for Addressing Women's Inequality
42	ANNEX B Assessing Gender Equality: The Situation of Women and Men in Canada
45	ANNEX C Current Administrative Structures for Gender-based Analysis in the Government of Canada
47	ANNEX D Integrating Gender-based Analysis in the Management Accountability Framework
50	ANNEX E International Chart
54	ANNEX F Voluntary Sector Initiative
55	ANNEX G Key Elements of Legislation
60	ANNEX H Gender Budgets
62	BIOGRAPHIES







## Message from the Expert Panel

In accordance with the mandate given to the Expert Panel on Accountability Mechanisms for Gender Equality, it gives us great pleasure to submit the attached final report, *Equality for Women: Beyond the Illusion*.

As the title suggests, Panel members have concluded women have yet to achieve substantive equality. In the course of our work, we discussed accountability measures with a diverse group of people: Parliamentarians, academics, representatives of women's and other equality-seeking organizations, and senior public servants in Canada as well as in other countries. We thank all those who took the time to share their insights with us.

During our life time, while there has been much change for some women, overall, much has remained the same. Women are still more at risk of living in poverty than men and the risk is much higher for certain groups of women. Moreover, for countless women, violence and systemic discrimination are a reality of life.

We believe the goal of equality for women lies at the heart of what it means to be Canadian. With this in mind, the Panel recommends that the Government of Canada pursue a two-fold approach to enhance efforts to achieve substantive equality for women. We recommend taking immediate action on administrative processes. In the medium term, we recommend adopting legislation to demonstrate proactively the Government's commitment to the Charter and international commitments. The Panel hopes to see these recommendations implemented as quickly as possible.

The Government of Canada has played an important role in promoting equality for women. But the Government must now take the lead in producing measurable results that will close the gaps between women and men in our country. In so doing, we may indeed go beyond the illusion of equality and see substantive equality for girls and women in our life time.

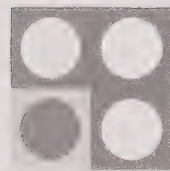
Participating in the Expert Panel on Accountability Mechanisms for Gender Equality has been an enriching experience for all of us.

Georgina Steinsky-Schwartz

Dorianne Rowan-Campbell

Louise Langevin





## Executive Summary

The Expert Panel recognizes that much has been achieved to promote equality for women in Canada. We also believe much remains to be done. The Panel recommends that the Government of Canada pursue a two-fold approach to achieving substantive equality for women in Canada. We recommend taking immediate action on administrative processes and on key policy decisions. In the medium term, we recommend adopting legislation.

### ACTING NOW – MANAGEMENT AND POLICY LEADERSHIP

The members of the Panel believe there are a number of areas where immediate action could and should be taken.

1 – Apply gender-based analysis wisely and apply it well. The Speech from the Throne should make clear the overarching policy priorities and key departments that most call out for gender-based analysis.

2 – Let the Minister of Finance set the example. We believe that drawing from international lessons, the Minister of Finance could apply gender-based analysis rigorously to one key area of the 2006 Budget.

3 – Integrate achievement of equality for women into the accountability mechanisms of the modern management initiatives being pursued across the federal government, under the leadership of the President of the Treasury Board.

4 – Ensure that engagement with non-governmental organizations is an important and ongoing part of the Government's efforts to achieve equality for women.

5 – Inside the federal government, demonstrate both strong contemporary leadership and the fostering of a sustained public service commitment to equality for women.

i) Political leaders can give direction to promote a public service culture where sensitivity to equality for women becomes a part of policy development and program delivery.

ii) The Public Service Human Resources Management Agency should ensure that the hiring of women of diverse backgrounds becomes an important part of its focus on promoting a diverse public service.

iii) The Canada School of Public Service has a valuable role to play. Officials should build into the School's general management and executive training programs an awareness of the issues contributing to equality for women and the tools that can be used to help achieve substantive equality.

iv) The Government must consider the most relevant role for Status of Women Canada. It is important that Status of Women Canada be enabled to play the most relevant role in fulfilling the recommendations of this report, including the Agency's capacity to work inside and outside government.

6 – The Standing Committee on the Status of Women has a powerful, ongoing role of leadership and oversight.

#### **ACTING IN THE MEDIUM TERM – LEGISLATION**

Government is very complex and we have to start by working within the existing framework. Turning a large boat around takes time. That is why the Panel is keen to see the foregoing recommendations implemented as soon as possible; the more quickly we act, the more quickly we can make progress.

The Panel is convinced that such administrative solutions are necessary but not sufficient to achieve equality for women in Canada. The second tranche of action must be legislative.

The members of the Panel are deeply appreciative that it is up to Canada's Parliamentarians to decide upon any new law and in that context, are mindful of the unanimous conclusions of the Standing Committee on the Status of Women. In its second report, the Standing Committee called for a "legislative mandate for gender equality." The Panel has considered such matters in a potential law as declaration of purpose, mechanisms to achieve that purpose, designation of authorities responsible, reporting procedures, audit procedures, compliance, penalties and recourse by third parties affected by legislation. Drawing upon the recommendations of the Standing Committee and our own consultations and review, the Panel believes that the Government should consider acting quickly to recommend to Parliament a Bill to ensure enhanced gender equality outcomes across Government, including the use of gender-based analysis, monitoring and reporting. The Bill would make it clear that in setting its policy

directions, the Government would identify critical areas and departments that will use gender-based analysis and other tools to examine the impact of policies, programs and services on the achievement of equality for women.

The Bill would consist of two parts to come into effect five years apart. The first five years would focus on the Executive Branch of the Government of Canada, enabling in-depth learning on how to implement gender-based analysis and measurement of gender equality outcomes most effectively. The Bill would put priority on initiating change within the culture of government departments in a meaningful way and with the involvement of civil society. The Bill would call for additional accountability and enforcement measures after five years. This would include the creation of an independent agent of Parliament, following a Parliamentary review of the lessons learned.

In calling for this two-stage approach to legislation, the Panel is mindful that many people, including us, would like to move more quickly. As both idealists and pragmatists, however, we regard the first part of this legislative proposal as the last chance for the Executive Branch, drawing seriously upon the wisdom of non-governmental organizations, to get its house in order to ensure enhanced gender equality outcomes, which would include the use of gender-based analysis, monitoring and reporting. The legislative proposal sets out a straightforward course and new mechanisms for doing so, and includes measures for accountability to Parliament. Our proposal then provides a legislative deadline, after which we call for the coming into force of even stronger measures of accountability and enforcement.

The report also contains extensive annexes to help readers better understand the context of our work.





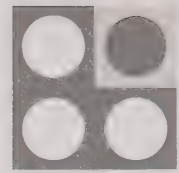
## Mandate of the Expert Panel

In September 2005, the Government of Canada created a three-member expert panel to study accountability and provide advice on strengthening gender equality in Canada.

The Expert Panel was asked to take into account the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and relevant Canadian jurisprudence and legislation developed in other countries, as well as the recommendations of the Standing Committee on the Status of Women, as contained in its April 2005 report, entitled *Gender-based Analysis: Building Blocks for Success*.

Panel members reviewed the process by which gender-based analysis and gender equality issues are reported; sought the input of stakeholders and organizations with expertise in reporting on similar issues, such as human rights; and considered existing models and best practices, with the hope of sustaining the practice of gender-based analysis to achieve gender equality results.

Their recommendations will complement the Government's response to the April 2005 report of the Standing Committee on the Status of Women and contribute to the development of a gender equality strategy.



## What the Terminology Means

The members of the Expert Panel were appointed to examine “gender-based analysis,” to study “accountability” and to provide advice on “strengthening gender equality.” However, throughout our study, we encountered real confusion about these terms. We stress, therefore, the importance of putting matters as clearly as possible. The Panel’s report is squarely aimed at achieving substantive equality for women in Canada.

### GENDER-BASED ANALYSIS

“Gender-based analysis” is one tool to help assess the impact of government policies on women. This analysis is a significant part of the process to be applied to the goal of achieving substantive equality for women. Gender-based analysis assesses the implications for women of planned action, including legislation, policies and programs. It is a strategy for making women’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of government strategies in all political, economic and societal spheres. Gender-based analysis recognizes that all women are not the same. As a result, it examines the impact of policies and programs on diverse groups of women.

It is important to underline that while gender-based analysis is a significant means to achieve substantive equality, it is only a tool and not the final outcome. What matters is reaching the outcome. The Panel draws attention to this point because there must be a real connection between the means of analysis and the impact of specific government actions.

In making this observation, the Panel supports the view expressed in the second report of the Standing Committee on the Status of Women that gender-based analysis needs to be more than a purely technocratic exercise internal to government. For gender-based analysis to have the most demonstrably positive influence on any potential policy’s outcome, non-governmental organizations need to be involved thoroughly in the process.

### ACCOUNTABILITY

The Panel was very cognizant that accountability mechanisms in government are part of an overall system that is working towards achievement of an outcome. We have, therefore, defined accountability for purposes of our study as the “obligation to demonstrate and take responsibility in light of agreed expectations.” In this context, accountability mechanisms – as articulated in legislative or administrative frameworks – become a tangible process or instrument to make clear how a particular goal is being achieved.

The words “accountability” and “accountability mechanisms” are a part of the very public discussion about governance issues. Corporate executives are seeking to reassure shareholders and regulators that they are creating value and acting ethically. Public sector entities and elected officials are looking to give greater assurance to citizens that public money is well spent and that decision-making is transparent. The Panel’s concerns went beyond expending resources ethically, transparently and prudently. Our goal is to have “accountability” used to move forward the societal objective of achieving substantive equality for women.

We appreciate that effecting major societal change is complex and that the role of government is only one factor among many. Ultimately, citizens decide how they want their governments to promote change by the kinds of government they elect.

We assume that governmental accountability mechanisms can only be effective within an environment that starts with the strong political will to achieve defined outcomes. This political will must then be supported by the allocation of adequate human and financial resources to the legislative and administrative frameworks to be established. Finally, we believe that having women from diverse backgrounds in decision-making positions and ensuring the active involvement of civil society are essential to success.

## EQUALITY

The phrase “strengthening gender equality” means acting to achieve substantive equality for women. “Gender equality” means that women have the conditions for realizing their full human rights and potential to contribute to national political, economic, social and cultural development, and to benefit from the results.

In the past, it was believed that equality could be achieved by giving women the same opportunities as men, on the assumption that this would bring sameness of results. However, same treatment, also referred to as formal equality, was found not necessarily to yield the expected results.

Today, the concept of equality acknowledges that different treatment of women and men may sometimes be required to achieve comparable results, given their similarities and differences, and their varying histories, roles and life conditions. It is this notion of substantive equality, equality in the results, that is embedded in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The Panel notes that achievement of substantive equality for women must reflect not just the differences between men and women but the different situations in which different groups of women live and the interaction of different forms of discrimination. This is sometimes referred to as “intersectionality.” In any specific context, equality for immigrant women may have very different meaning from equality for women with disabilities or for Inuit women in a small, northern community. Making sure we define and set the appropriate outcomes, and demonstrate and measure real-life impacts are important aspects of promoting and achieving major progress. This emphasis on setting the right priorities and applying gender-based analysis wisely and well is reflected throughout the conclusions and recommendations of the Expert Panel.

## THE “BOTTOM LINE” IS EQUALITY FOR WOMEN

The contemporary use of the phrases “gender-based analysis” and “gender equality” flows from the Third United Nations World Conference on Women, which took place in Nairobi in 1985. The phrases had gained widespread acceptance by the time of their adoption in the *Beijing Platform for Action* 10 years ago, at the Fourth United Nations World Conference on Women. In adopting the *Beijing Platform for Action*, governments from around the world committed themselves to effective integration of a gender perspective throughout their operations, policies, planning and decision-making.

In Canada, the federal government has put in place two five-year plans for achieving equality for women: the *Federal Plan for Gender Equality* (1995-2000) and the *Agenda for Gender Equality* (2000-2005). Gender-based analysis was a key component of both plans. Annex A explains the genesis of the phrases in use around the globe (“gender-based analysis,” “gender equality” and “gender mainstreaming”).

During our consultations, it became obvious that use of the word “gender” rather than “women” gave many people the impression that women had somehow achieved equality in Canada. This was a recurring theme in our discussions and it is, therefore, one we take seriously. The simple reality in Canada is that, while women have made enormous strides towards equality, the job is not yet finished. The members of this Panel understand the need for clear, consistent language in discussing international obligations. We also want readers of this report to understand that what we are really talking about is analyzing how government policies, program and actions affect women. We are working to ensure that those policies, programs and actions promote substantive equality for women.





# Equality for Women in Canada: Where Do We Stand Today?

Through much of the 20<sup>th</sup> Century, the movement towards equality for women in Canada was primarily a struggle for basic human rights. Major milestones included: securing the right to vote; winning the historic legal case on the right to be considered “persons”; inclusion of equality provisions in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; ratification of international agreements such as the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*; and the right to equal pay for work of equal value.

There is no doubt that there has been enormous progress in achieving the notion of equality as a basic human right for Canadian women. There is also no doubt that the determination to achieve equality for Canadian women is shared by countless numbers of Canadian men. Young women now outnumber young men in our institutions of higher learning. Millions of women have become entrepreneurs. There has been a dramatic increase in women’s labour force participation. There has been a major drop in poverty among senior women. Countless women have taken chances and had opportunities never dreamt of by their mothers or grandmothers.

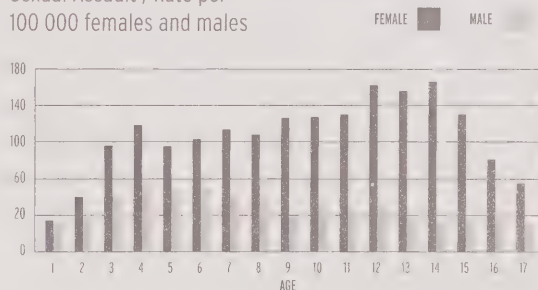
There is, however, a very real danger that this progress has led many people to think that we have truly achieved equality for women in Canada. Much as we would like it to be so, it is simply not the case. In 2005, only one in every five Members of Parliament is a woman. The same holds true, in general, across the legislatures of the provinces and territories. Girls are the victims of more than four out of five cases of sexual assault on minors. Four out of five one-parent families are headed by women. The employment income gap between male and female university graduates who work full time has widened. Women working full time still earn only 71 cents

for every dollar that men make. Women do the large majority of unpaid work in Canada.

The charts on the accompanying pages are not meant to be comprehensive. Rather, they are intended to help illustrate the contemporary facts about equality for women. They show both areas of success and areas where we have not yet succeeded.

## VIOLENCE

Rates of Family-related  
Sexual Assault / Rate per  
100 000 females and males



Girls are more likely to be victims of sexual assault perpetrated by a family member than boys.

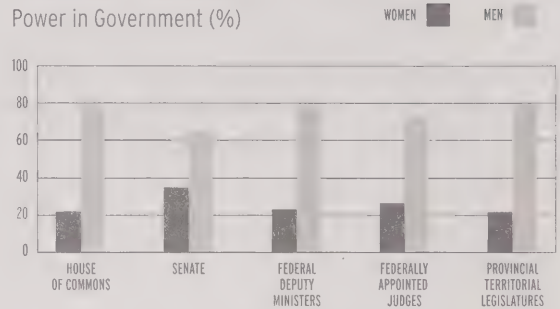
SOURCE: Statistics Canada, *Family Violence in Canada: A Statistical Profile, 2005*

In looking at the graphs, a striking fact emerges: the major achievements in human rights for women have not always translated into major achievements in real life (ANNEX B). Women may have the constitutional right to equality, but that is not the same as being able to exercise that right. Recognition of the constitutional right to equality for women is essential but not sufficient. The most important issue is no longer one of recognizing rights but of bringing about change to social reality, economic reality and cultural reality.

Women have made extraordinary strides in some professions. There are many other professions, however, where men still dominate, even though women have the equal right to study for that profession. In government and in the corporate world, there has been some progress in the upper echelons but this is not the time for resting on laurels. The same may be said of the sharing of “unpaid work” in modern Canadian society. The cultural and societal norms are changing but not rapidly enough.

## WOMEN IN POSITIONS OF POLITICAL POWER

Distribution of Positions of Power in Government (%)

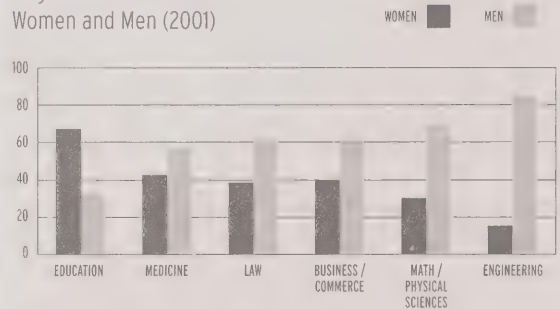


Women are still heavily under-represented in positions of power within federal, provincial and territorial governments.

SOURCE: Statistics Canada, *Women and Men in Canada*, 2003

## EDUCATIONAL ATTAINMENT

Degree Attainment for Women and Men (2001)



Women are under-represented in mathematical/physical sciences and engineering enrolment.

SOURCE: Statistics Canada, *Census of Canada*, 2001

## CORPORATE OFFICERS AND COMPANY HEADS

Percentage of Women and Men Corporate Officers and Top Earners in Canada



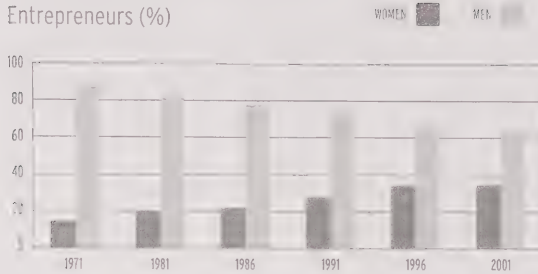
Women's representation in corporate leadership in Canada is extremely low.

SOURCE: Catalyst, *Census of Women Corporate Officers and Top Earners of Canada*, 2004

NOTE: Findings based on companies ranked in the *National Post's* Financial Post 500 List (FP500)

## SELF-EMPLOYMENT / ENTREPRENEURS

Women and Men Entrepreneurs (%)

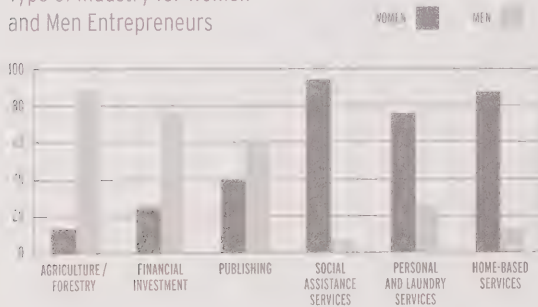


In the last 30 years, women have made strides in self-employment.

SOURCE: Statistics Canada, *Census of Canada, 1971-2001*

## TYPE OF INDUSTRY FOR ENTREPRENEURS

Type of Industry for Women and Men Entrepreneurs

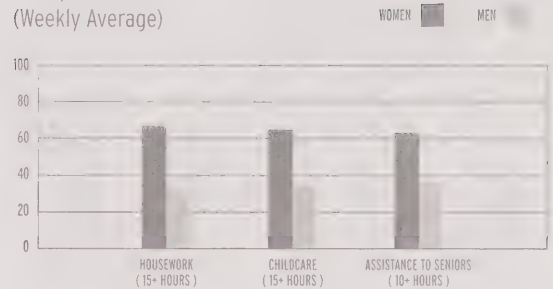


Women entrepreneurs are over-represented in personal and social service industries.

SOURCE: Statistics Canada, *Census of Canada, 2001*

## UNPAID WORK

Distribution (%) of Unpaid Work (Weekly Average)



The vast majority of unpaid work is still done by women.

SOURCE: Statistics Canada, *Census of Canada, 2001*

There is the even more striking case of those groups of women for whom economic equality remains a sadly elusive goal. This situational inequality should trouble all Canadians of good conscience. The matter was highlighted for further work when Canada appeared before the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women in 2003. The most recent figures show that 38 percent of Aboriginal women live in low-income situations. So, too, do 35 percent of lone mothers and 27 percent of immigrant women. Immigrant women working full time earn 58 cents for every dollar earned by Canadian-born men. There is a much higher risk of poverty for women heading lone-parent families, immigrant women, senior women living alone and women with disabilities. Aboriginal women face higher rates of poverty, unemployment and poor housing than other Canadians.

## INCOME

Low-income (%) status of certain populations of Women and Men (2001)



Women who are immigrants, disabled, a member of a visible minority or Aboriginal are more likely to live in poverty than men.

SOURCE: Statistics Canada, *Census of Canada, 2001*. NOTE: Based on Low Income Cut-Offs (LICOs). LICOs estimate the income level at which a family is in difficult financial circumstances because it has to spend a greater portion of its income on the basics (food, clothing and shelter) than does the average family of similar size. The LICOs vary by family size and by size of community.

Clearly, the focus of ongoing work should acknowledge the fact that having the right to equality is not the same as having the power or the capacity to exercise that right. Much of the work before this Panel, much of the work before the Government of Canada and much of the work before all of us in our society is to find the means to empower all Canadian women to turn their constitutional right to equality into the daily reality of equality.

Consideration of the situation of women in Canada in the first decade of the 21<sup>st</sup> Century needs to be set in the context of the global fight for equality for women. There are powerful forces at play in the world that would deny full equality for women. In the decades ahead, it is important that Canada argue from the moral high ground at home if we are to assist in advancing equality for women internationally.

## AFTER TAX INCOME



Women's income is gradually increasing but the gap between women and men remains the same.

SOURCE: Statistics Canada, *Labour Force Survey, 2002* and *Survey of Labour and Income Dynamics, 2002*.





## How We Worked

The Panel members were committed to undertaking, completing and reporting on their work in less than three months. The Panel's work is built on the foundation provided by both the Standing Committee on the Status of Women and the witnesses who appeared before the Committee.

Our approach meant drawing upon domestic and international research. We asked in practical terms: What works? What doesn't work? We paid close attention to those with first-hand experience with gender-based analysis. We sought the pragmatic wisdom of those who have been at the forefront of efforts to secure substantive equality for women and girls. The Panel asked Canadian interviewees about their perceptions of existing accountability mechanisms for gender equality and other horizontal initiatives by government.

To understand the potential of various accountability mechanisms, the Panel considered national and international examples. In doing so, we examined methods by which Parliament and the Government of Canada have attempted to bring both public transparency and effective results to a number of key public policies.

The Panel's goal was not to recreate the structures for gender-based analysis or systems of accountability for public servants. Rather, we gave careful scrutiny to the current administrative structures for gender-based analysis in the Government of Canada (ANNEX C). We also studied the Government's modern management agenda including the Treasury

Board Secretariat's Management Accountability Framework; Management, Reporting and Results Structure; and Expenditure Management Information System. The Expert Panel's conclusions and recommendations include considerable analysis of these measures for facilitating management processes across government (an overview of gender-based analysis and the modern management initiatives may be found at ANNEX D).

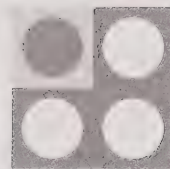
The Panel examined the key elements of domestic legislation aimed at encouraging significant societal change. This included the various approaches to addressing official languages, human rights, employment equity, multiculturalism and environmental assessment (ANNEX E). The Panel's conclusions and recommendations regarding legislation are drawn from these Canadian precedents.

The Panel considered information on gender-based analysis, legislation, policies and practices from Australia, Brazil, Costa Rica, Denmark, Finland, France, Germany, Ghana, Iceland, India, Ireland, Korea, the Netherlands, New Zealand, Norway, the Philippines, Rwanda, South Africa, Sweden, the United Kingdom and the European Union.

Helpful information was also obtained from publications of the Organization for Economic Cooperation and Development, the World Bank, the Commonwealth Secretariat, the United Nations and other international bodies.

In our international discussions, the Panel asked for a candid assessment of the successes and failures of accountability mechanisms for gender equality in various countries. We also asked about the current status and possible options for both administrative and legislative solutions to achieving equality for women (ANNEX E). The perspectives derived from various countries are reflected in the Panel's conclusions and recommendations, which nonetheless acknowledge that Canadian solutions require unique Canadian perspectives.

We kept ourselves informed of Status of Women Canada's recent cross-country public consultations on strengthening the Agency, developing gender equality indicators, building ongoing citizen engagement and redesigning the Women's Program. The Panel had the opportunity to meet with those attending the final, national consultation in Ottawa. We also had the opportunity to meet with the Standing Committee on the Status of Women and the caucuses of the various political parties represented in the House of Commons. These meetings were extremely useful and informed the Panel's recommendations regarding the involvement of civil society in government efforts to achieve substantive equality for women. The same meetings also proved critical to the Panel's deliberations on whether to recommend legislative as well as administrative action.



## An Overview of What We Learned

### THE CANADIAN SCENE

The Royal Commission on the Status of Women was established by the Government of Canada in 1967, Canada's 100<sup>th</sup> birthday, after successful lobbying by 32 volunteer-run women's organizations representing two million women. The Royal Commission's landmark report made 167 recommendations. The Commission's historic work on systemic discrimination and on how the machinery of government could better represent women's interests provided the direction for much of the progress in the ensuing decades.

What this Panel learned in our work is the need for the continuing push for changes that would bring the Royal Commission's advocacy of equality for women ever closer to fulfilment. Serious challenges remain as Canada approaches its 140<sup>th</sup> birthday.

In 1999, Status of Women Canada established its Gender-based Analysis Directorate. The Directorate has developed a six-point strategy consisting of: training; tool development; policy case studies; research, information and education promotion;

evaluation and accountability; and coordination. This work is held in high regard internationally and is used in other countries as a model for advancing gender-based analysis.

In our country, some federal departments have taken the initiative to create their own training packages and infrastructure. Such efforts can include departmental statements on gender-based analysis, integration of gender-based analysis in strategic and operational plans, and establishment of departmental gender focal points or networks of gender specialists. For example, Citizenship and Immigration Canada became the first department to have accountability for gender-based analysis entrenched in law. This law requires the department to report annually to Parliament. The Canadian International Development Agency has a comprehensive non-legislative approach to gender-based analysis, one it uses with success in its development work around the globe.

The Panel notes the irony that while Canada's immigration and foreign aid policies derive strength from gender-based analysis, there is no comparative action across the domestic policies of the Government of Canada.

Questions also remain about the degree to which gender is considered relevant in the key policy and decision-making processes of departments and central agencies. There are some indications that human and financial resources are inadequate to conduct analyses, define outcomes and assess results. In its Second Report, the Standing Committee on the Status of Women recommended that the Government be obliged to demonstrate not only a high level of support and activity, but also clear successes for gender-based analysis and equality for women.

**A number of themes struck familiar chords in the Panel's discussions and review of materials:**

- the need for strong leadership from elected leaders and top public servants, which would include the setting of priorities for gender-based analysis in the Speech from the Throne;
- the need for the Government's activities and actions to be more focused in order to achieve substantive equality;
- the importance of integrating the goal of equality for women into the Treasury Board Secretariat's systems of management accountability;
- the lack of understanding within the Government about the value of gender-based analysis, and the lack of substantive results to date;
- the need for those inside government to seek advice on an ongoing basis from experts outside government, consistent with the Government's approach on the Voluntary Sector Initiative (ANNEX F);
- the capacity of non-government organizations to engage fully is hampered by insufficient funding;
- the need to focus more on the inequality of immigrant women, Aboriginal women, lone-parent women, seniors living alone, visible minority women and women with disabilities; and
- the need to strengthen the role of Status of Women Canada.

The Panel heard spirited calls for new legislation to help achieve substantive equality for women. These views were strongly and repeatedly expressed by members of the Standing Committee on the Status of Women, the vast majority of women Members of Parliament and a wide range of representatives of women's groups. It was not so much the specifics of any possible law that drew the strong comments as it was the deeply held view that non-legislative efforts had not worked to date, and that a law would bring a far higher degree of permanence of action, accountability and results. The sense of frustration ran extremely deep on this issue.

A number of public policy experts expressed a cautionary view that passing a new law to require the Government to meet its Charter obligations would elicit calls for new legislation on every right guaranteed by the Charter. They also expressed concern that legislative action might result in the mandatory establishment of new structures or agencies without necessarily achieving the desired results for women.

In its consideration of Canadian laws aimed at encouraging significant societal change (ANNEX G), the Panel talked with knowledgeable people inside and outside government about how to ensure that legislation has the desired impact. We asked about the importance of structures, different mechanisms for compliance and the varying means by which relevant Canadian precedents have most effectively achieved their stated goals.

The Panel learned that public reporting is often good but it can sometimes become simply mechanistic. It was obvious to the Panel that the more clearly intended outcomes are defined in the legislation, the more successful are the actual results. It was evident that appropriate methods of auditing and evaluation have to be incorporated in the legislation. Effective follow-up and examination of the real-life impacts of the legislation, whether through a complaints procedure, third party research or both, are also needed.

A key observation is that all of the pieces of legislation it examined required some degree of experimentation in their initial application, followed by Parliamentary review and necessary legislative refinement.

In sum, for legislation aimed at fostering societal change in Canada, experience shows that there is a learning curve on how to make the law work most effectively. This reality should be reflected in the design of the legislation.

### THE INTERNATIONAL SCENE

Canada ranks fifth in the world on the 2005 United Nations Human Development Index. Our rank drops to tenth, however, on the 2005 United Nations Gender Empowerment Measure... behind Norway, Denmark, Sweden, Iceland, Finland, Belgium, Australia, the Netherlands and Germany.

The Panel attempted, within the limited time available, to identify the key issues and understand the reality of the challenges that countries face in introducing, managing and sustaining accountability mechanisms on gender equality outcomes. The information in ANNEX E was obtained in “off the record” discussions with representatives of national governments, policy institutions, multi-lateral organizations and civil society organizations. It reflects the opinions, concerns and lessons learned of those who co-operated.

#### Countries were chosen for a variety of reasons:

- their consistently high standing in the Human Development Index (Norway and Sweden);
- use of interesting mechanisms for monitoring accountability (the Netherlands);
- introduction of gender budgeting (India and South Africa);

- experience of federal systems (Australia, South Africa and India);
- introduction of legislation that requires public servants to promote gender equality and undertake gender mainstreaming initiatives (the United Kingdom);
- a long-standing history of strong leadership and innovative approaches (Australia, New Zealand and the Philippines); and
- a dramatic increase in women’s participation in decision-making (Brazil, Costa Rica, Ghana and Rwanda).

Multilateral organizations such as the United Nations, the European Union, the World Bank and the Commonwealth Secretariat offered their perspectives on which countries had the best accountability mechanisms. We discovered much that was fascinating. We have, however, restricted ourselves in this report to the issues of accountability.

There is an array of approaches taken by governments and legislatures as they aspire to move towards full equality for women in their respective countries.

#### A synthesis of the different approaches includes:

- reliance on strong political will;
- encouragement of women’s organizations to monitor and report on government activities;
- having have an ombudsperson receive and reply to complaints on women’s equality issues;
- creating a council for gender equality;
- passing legislation requiring public servants to work actively for equality for women;
- holding regular, formal meetings of Deputy Ministers to discuss equality for women and their own departmental plans and actions;
- introducing a gender equality act;
- developing benchmarks or indicators;
- expanding the scope of public and voluntary/academic/private sector partners; and
- introducing strong audit and enforcement measures.



It should be noted that the European Union is obliging member states to make provisions for gender equality laws. Such equality measures are now a requirement of entry to the European Union.

To ensure implementation and accountability on gender equality measures, the Commonwealth Ministers, including Canada, agreed to a Gender Management System (GMS) in 1995. The components of GMS (represented below) point to the complicated web of accountability and responsibility necessary for ensuring that gender equality becomes a reality for member states and for the women of the Commonwealth.

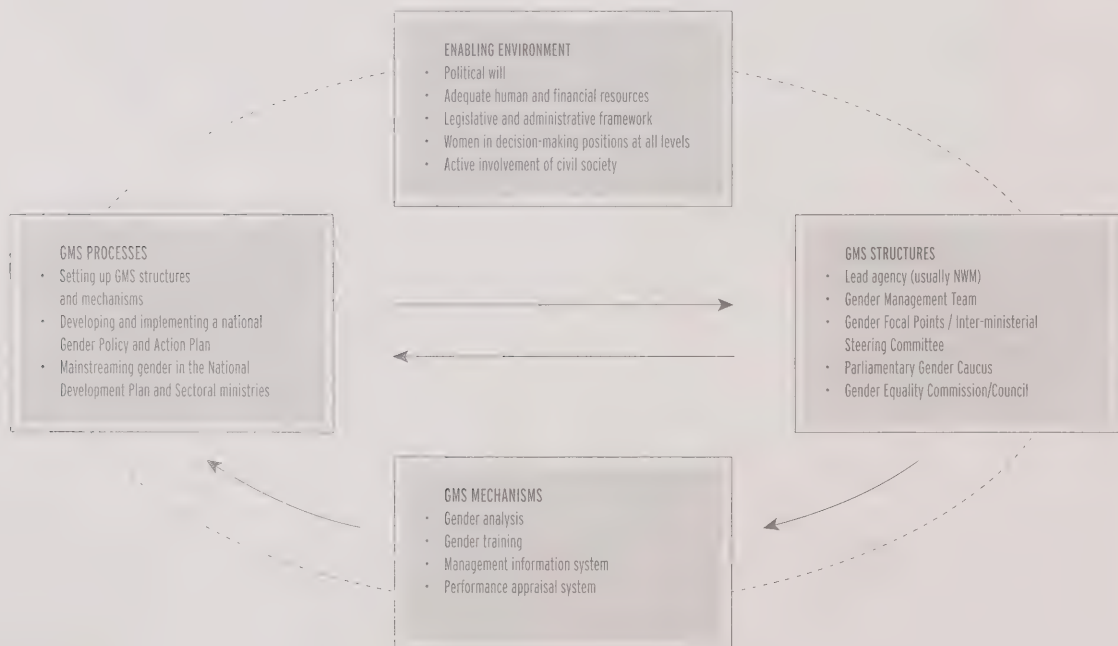
Support for gender equality issues is rarely high on the list of priorities for policy makers, be they in

federal or unitary states. Those countries that have invested in nurturing and strengthening women's organizations feel that the organizations then form an accountability mechanism that sustains issues and keeps them visible to politicians and the electorate alike. A strong and vibrant women's movement supported by the state is a necessary prerequisite for an effective accountability system.

Despite repeated calls since 1975, International Women's Year, lack of political will and leadership remain the most serious impediments to the achievement of equality for women. Many countries have faced cutbacks in staff; resources for gender equality in most remain under-funded. National women's machinery and women's organizations find the requirements for compliance, periodic reports on

### THE GENDER MANAGEMENT SYSTEM

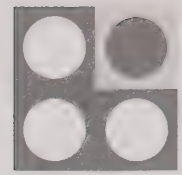
SOURCE: Commonwealth Secretariat (1999).



the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, and the regular reporting to the United Nations Commission on the Status of Women a necessary external push for accountability on gender equality goals.

To be effective, accountability has to be vested at a high level in government. National action plans with indicators against which gender equality outcomes can be judged have particular merit. Legislation that provides for promotion of gender equality issues, requirements for gender mainstreaming, and compliance and complaints mechanisms have been effective in moving countries closer to their equality goals.

Of particular interest, the Panel found that more than 40 countries around the world are establishing gender-based analyses of national budgets. They may be called “women’s budgets,” “gender budgets” or “gender-responsive budgets” but the overall goals are similar – to ensure that the design of a country’s annual budget takes into account, in a significant way, the impact of proposed measures on achieving equality for women and girls. Among the countries fully engaged on such a path are Australia, India and South Africa. Underpinning all of this work is an appreciation for the macro-economic policies that can contribute substantially to improving the incomes, health, education and living standards of women (ANNEX H).



## Conclusions and Recommendations

Consistent action in affirming and securing substantive equality for women lies at the heart of what it means to be Canadian. Such action speaks to who we are, what we aspire to be and what we cherish. It is in that spirit that this Panel has carried out its work. The Panel recommends that the Government of Canada pursue a two-fold approach both to ensuring the use of gender-based analysis and to achieving the goal of substantive equality for women in Canada. In the immediate term, we recommend taking administrative actions and key policy decisions. In the medium term, we recommend adopting legislation.

### ACTING NOW – MANAGEMENT AND POLICY LEADERSHIP

The members of the Panel believe there are a number of areas where immediate action could and should be taken.

**1 – Apply gender-based analysis wisely and apply it well. The Speech from the Throne should make clear the overarching policy priorities and key departments that most call out for gender-based analysis.**

The Government of Canada should demonstrate political will and leadership by carrying through on its international and national commitments to advance equality for women, including implementing gender mainstreaming and using gender-based analysis. It is important to bring greater focus to analysing the impact of policies, programs, actions and delivery of services in moving towards substantive equality for women. It is key to apply that focus from concept of an idea all the way through ongoing implementation. What is equally vital is to remember that gender-based analysis is a tool and the ultimate determinant of a program or

policy must be its outcome in helping to achieve substantive equality for women in Canada.

The Panel believes, however, that it would be wrong to undertake immediately a gender-based analysis of every policy and every program. The simple reality is that gender-based analysis is still little understood by either public servants or the public at large. Making the process work will take time. In the Panel's view, the most judicious course both for achieving the maximum results and illustrating the great potential of gender-based analysis is to focus on a few "big ticket" items. Thus, the Panel advises the Government to consider its key leverage points and spend energy on making the most of the results flowing from those points.

The Panel wishes to underscore in the most forceful way possible the role to be played by the Prime Minister, the Cabinet and the Privy Council Office in setting the direction for achieving equality for women. Major advances will only occur with strong leadership from the top. The policies and departments to which intensive gender-based analyses will be applied must be chosen from the overall priorities of the Government of the day. The Minister responsible for Status of Women should work with

relevant Ministers to advance priorities for gender-based analysis for potential inclusion in the Speech from the Throne. We recommend that the Speech from the Throne make clear those policy and program priorities. In each area designated in the Speech from the Throne, a Minister with the lead on a chosen priority would be responsible for achieving the desired outcome.

Without precluding Cabinet choices, the Panel believes that initial gender-based analyses could well be undertaken on horizontal initiatives involving a number of departments (for example, poverty among Aboriginal women, poverty and settlement issues among immigrant women, the productivity agenda and women, or violence against women). Additionally, with its emphasis on service delivery excellence, the newly created Service Canada could demonstrate leadership in sensitivity to differences between women and men in the way it relates to citizens.

The Panel is clear that any department required to undertake gender-based analysis requires the additional monetary and human resources to make the process work. This goes with the precept that if we expect a government body to accept responsibility for an initiative, we must ensure that it has the capacity to fulfil the initiative.

## **2 – Let the Minister of Finance set the example.**

In their day-to-day lives, Canadians have neither the time nor the inclination to concern themselves with the organizational issues or specific management practices of the Government of Canada. However, Canadians do understand and do pay attention when the Minister of Finance delivers the Federal Budget.

As indicated in this report, many countries at many different stages of economic development have adopted various types of “gender budgets” (ANNEX H).

Such budgets aim to produce a tangible connection between a government’s commitment to equality for women and national budgetary commitments. As a country’s budget reflects the highest level of political will and the socio-economic development policies of its government, integrating gender-based analysis into budgetary processes is a critical step towards equality for women.

The Panel believes that Canada’s Minister of Finance has a unique opportunity to show real initiative on this matter. Drawing from the international lessons, the Minister of Finance could apply gender-based analysis rigorously to one key area of the 2006 Budget. An initial area might be tax policy or an equivalent area the Minister considers appropriate. Such a forward step would energize other efforts to achieve equality for women in Canada. Even more significantly, such action by the Minister of Finance is critical to making women more economically equal and could have a very positive impact on the quality of women’s lives.

## **3 – Integrate achievement of equality for women into the accountability mechanisms of the modern management initiatives being pursued across the federal government, under the leadership of the President of the Treasury Board.**

Delivering on a management agenda to make the public sector more vibrant, modern, efficient, transparent and effective is the cornerstone work of the President of the Treasury Board.

The Treasury Board Secretariat is acting to: improve service delivery to meet the evolving needs, expectations and priorities of Canadians; enhance governance, accountability and performance expectations; provide new tools to measure results more effectively; and improve alignment of resources with priorities. To build a more accountable, responsive and innovative government, the Treasury Board Secretariat has

established a comprehensive accountability regime – the Management Accountability Framework (ANNEX D). Departments are required to demonstrate their satisfactory performance against 40 indicators and 150 measures of management practice.

It should be noted that the Treasury Board Secretariat facilitates management processes across government. Departments and agencies themselves must act on the substantive work of the Government and report back to the Treasury Board Secretariat on the outcomes. The President of the Treasury Board will then be in a position to report to Parliament and the Canadian public.

As part of its continuous improvement of management in the Government of Canada, the Treasury Board Secretariat is simplifying and streamlining its management policies to set out what is expected of Ministers and Deputy Ministers. Again, it should be noted that the Treasury Board Secretariat is the facilitator of action; it is up to Ministers and Deputy Ministers to carry through on the requisite measures.

The Panel is delighted at the coincident timing of these major reforms of public service management and our report on the need for the Government to act more effectively to achieve equality for Canadian women.

The Panel is of the view that understanding the impact of Government decisions upon women should be a Government priority, facilitated by Treasury Board accountability mechanisms. That view is premised on the Government's commitment to meet the needs and serve the values of Canadians. The accountability mechanisms to be utilized could include: the Management Accountability Framework; the Management, Reporting and Results Structure; and the Expenditure Management Information System (ANNEX D).

Particular areas for early attention under the accountability mechanisms would be those departments designated for action on gender equality outcomes, gender-based analysis, reporting and monitoring in the Speech from the Throne. Treasury Board Secretariat assessment of the gender-based analysis policy capacity and service and delivery results of such departments should inform the Treasury Board assessment of departmental performance.

It is up to the Prime Minister, the Cabinet and the Privy Council Office to set out the Speech from the Throne and the overarching policy framework from which Treasury Board receives the direction for its management goals. If Treasury Board is to play a vital facilitation role, as this Panel believes it should, then the call to play that role must come from above. The Panel recommends that the Cabinet, acting through the President of the Treasury Board, make the management processes and tools for achievement of equality for women one of the critical outcomes pursued by the federal government's modern management initiatives.

**4 – Ensure that engagement with non-governmental organizations is an important and ongoing part of the Government's efforts to achieve equality for women.**

A vibrant democracy must be supported by a strong civil society. This vital point is underscored by the Government's repeated assertions of its determination to foster greater citizen engagement in the public life of the country. For Ministers or departments to make the most of their work to achieve substantive equality for women, it is important to engage a wide range of women's groups and individuals in the policy process. The Panel has concluded that such consultations should include a similarly wide range of groups and approaches as were addressed by the Government in the Voluntary Sector Initiative, and the corollary *An Accord between*



*the Government of Canada and the Voluntary Sector, A Code of Good Practice on Policy Dialogue and A Code of Good Practice on Funding* (ANNEX F, <http://www.vsi-isbc.ca/eng/relationship/accord.cfm>).

There is much to be gained from listening to the many and diverse women's and other equality-seeking organizations, ranging from advocacy groups to professional organizations, from ethnocultural communities to educators and entrepreneurs. All of these organizations can provide useful advice. Some of the groups, however, clearly need resources in order to contribute. It is an important part of the work towards equality for women to provide that funding; otherwise, the voices of those most in need of positive action will not be properly heard.

**5 – Inside the federal government, demonstrate both strong contemporary leadership and the fostering of a sustained public service commitment to equality for women.**

Throughout its review of materials and by listening to a variety of people inside and outside government, the Panel concluded, as did the Standing Committee on the Status of Women, that far too many people believe equality for women is a “done deal.” As we have made clear, the securing of fundamental rights for women is one thing, having the power to exercise those rights is quite another. While large numbers of Canadian women have made progress, there remains much work to be done and significant groups of women lag much further behind than any of us would consider acceptable in Canada in the first decade of the 21<sup>st</sup> Century.

Many people, including women from all four political parties represented in the House of Commons, are working to put the public spotlight back on the reality that Canadian women have still not achieved substantive equality. The Panel wishes to note the frequency of that refrain from those seek-

ing to achieve such equality. While elected officials have told the Panel that equality for women must be a political priority, the perception among many public servants is that this is not the case. We have heard public servants say that once they are told that equality for women is a priority, they will treat it as such.

**5. i) The job is not done. Political leaders must lead.**

It is imperative that elected leaders provide the necessary, crystal-clear direction. For their part, the Privy Council Office and Deputy Ministers, when they implement Ministers' directions, have the opportunity and the responsibility to promote a public service culture wherein sensitivity to equality for women is a part of policy development and program delivery.

**5. ii) The strengthening of human resources management is important.**

The Public Service Human Resources Management Agency is already heavily engaged in encouraging departments to hire people from diverse backgrounds. We believe the Agency must play a further, constructive role in assisting the Privy Council Office and Deputy Ministers to carry out the responsibilities set out above. Ensuring a critical mass of women of diverse backgrounds in decision-making positions is an integral part of achieving equality for women. The Agency should, thus, ensure that the hiring of women becomes an important part of its focus on promoting a diverse public service.

**5. iii) The Canada School of Public Service has a valuable role to play.**

We have noted, and been encouraged by, the announcement by the President of the Treasury Board of monies for revamping the curriculum of the Canadian School of Public Service. Officials

should take this opportunity to build into the School's general management and executive training programs awareness of the issues affecting equality for women and the tools that can be used to help achieve that equality. The timing is excellent for ensuring that good, gender-based analysis curriculum material is introduced in courses related to policy development, program design and service delivery.

**5. iv) The Government must consider the most relevant role for Status of Women Canada.**

It is obvious that Status of Women Canada has significant ongoing responsibilities. The Panel is fully aware of Status of Women Canada's recent cross-Canada consultations on strengthening the Agency, developing gender equality indicators, building ongoing citizen engagement and redesigning the Women's Program. In light of the Panel's work, we believe that Status of Women Canada must be enabled to play the most relevant role in fulfilling the recommendations of this report, including the Agency's capacity to work inside and outside government.

**6 – The Standing Committee on the Status of Women has a powerful, ongoing role of leadership and oversight.**

It is Members of Parliament who, acting in unanimity, have created the catalyst for putting new vigour into Canada's national and international commitments to achieving equality for women and implementing gender-based analysis inside the federal government. The second report of the Standing Committee is the bedrock of this Panel's work. The Panel members have had productive meetings both with the Standing Committee and with the Women's Parliamentary Caucuses of the various political parties. We are of the firm belief that Parliamentarians not only have the sovereign right to lead on the issue of equality for women, but have already demonstrated their enthusiastic

willingness to do so. We recommend that the Standing Committee continue its cutting-edge work by reviewing the policies, programs and appropriate Main Estimates of the departments identified for early action on gender-based analysis. The Panel recommends that Members of Parliament on the Standing Committee, acting within their own wisdom, remain champions of gender-based analysis and play a large role in setting both appropriate policy directions and exercising stewardship over the accountability of the relevant departments for the outcomes achieved.

**ACTING IN THE MEDIUM TERM – LEGISLATION**

Government is very complex and we have to start by working within the existing framework. Turning a large boat around takes time. That is why the Panel is keen to see the foregoing recommendations implemented as soon as possible; the more quickly we act, the more quickly we can make progress.

The Panel is convinced that such administrative solutions are necessary but not sufficient to achieve equality for women in Canada. The second stage of action must be legislative. There are a number of powerful reasons for this conclusion.

There are pragmatic limitations to reliance solely upon administrative actions and day-to-day policy decisions. Administrative decisions are subject to change. Policies wax and wane with successor governments or new Ministers. Today's program priorities lose out to tomorrow's pressing needs or legislative imperatives.

More importantly, as indicated throughout this document, while the situation for many women in Canada has improved since the 1970 *Report of the Royal Commission on the Status of Women* and the 1995 *Beijing Platform for Action*, much remains to be

accomplished in a field of such exceptional economic, political, cultural and social importance as equality for women. Legislation could raise the visibility and promote sustainability of this fundamental undertaking of Canada and Canadians.

Non-legislated administrative mechanisms have led to some results. The use of gender-based analysis has, however, not proven an important, in-depth consideration in policy development, program design or service delivery across most of the federal government. What is especially significant is that this lack of success occurs despite strong and repeated commitments over a decade to implement gender mainstreaming and utilize gender-based analysis. These commitments flow directly from an agreement made by nations around the globe, and from two follow-up five-year plans by the Government of Canada.

There is tremendous value in addressing legislatively the Government of Canada's determination to ensure that its own actions advance equality for women. Most Canadians undoubtedly think that the guarantees provided by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, our country's human rights legislation and our international commitments (under the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, among others) are sufficient to ensure equality for women. The reality is that those legal precepts need to be advanced further by more specific legal obligations.

The Government relies on existing Canadian laws and mechanisms to apply the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* rather than on a specific law. The Panel believes that a law specifically addressing equality for women could make the strong, positive assertion that Canada is determined to uphold its international obligations to advance equality for women. It would indicate an active rather than a passive response to

a matter of such overwhelming significance to our culture's values. The Panel noted with interest that the Standing Senate Committee on Human Rights has reached a similar conclusion about the role of legislation with respect to implementing Canada's obligations regarding the rights of children (*Who's in Charge Here?: Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, November 2005). We also were interested by the Committee's consideration of a greater role for Parliament in the monitoring of Canada's international human rights obligations. The Senate Committee's report also echoed the concerns we heard from women's organizations about the role of the provinces and territories.

The Charter imposes an obligation on governments in Canada to respect equality for women. It does not, however, set out precise ways in which governments may act to achieve those ends. As most Canadians well understand, using the courts to force a government to respect the Charter can be a long, difficult and expensive process. A new law could approach the matter in a forward-thinking, co-operative manner that posits what the Government of Canada can and will do to uphold the Charter. A debate on a new law on equality for women would allow Parliament to determine the most effective means for the federal government to structure its own actions in a positive fashion. The Panel believes that Parliament should consider a new law that would give Sections 15 and 28 of the Charter tangible and permanent meaning in the administrative practices and policy decisions of the Government of Canada.

With the complexity of the issues and the challenges facing different groups of women in the country, we do not believe that a single law is the only answer. But we do believe that it would be a truly significant step forward.

The Panel has carefully considered the rules for drafting new federal legislation. Members have taken note of the *Cabinet Directive on Law-Making* and of the *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, issued by the Privy Council, which states:

Making a new law, whether by obtaining Parliament's assent to a Bill or by making regulations, is just one of several ways of achieving governmental policy objectives. Others include agreements and guidelines or, more generally, programs for providing services, benefits, or information. In addition, a law may include many different kinds of provisions, ranging from simple prohibitions through a wide variety of regulatory requirements such as licensing or compliance monitoring. Law should be used only when it is the most appropriate. When a legislative proposal is made to the Cabinet, it is up to the sponsoring Minister to show that this principle has been met, and there are no other ways to achieve the policy objectives effectively.

We take seriously the dictate that laws should be introduced when "there are no other ways to achieve the policy objectives effectively." We are of the firm conviction that a new law is essential.

In reaching this conclusion, the Panel noted that one of the "key messages" in the *Guide to Making Federal Acts and Regulations* states "Consultation on instrument-choice, both within and outside the Government, is essential to making good choices."

Like the Standing Committee on the Status of Women, the Expert Panel has listened carefully, examined the record closely and consulted widely on the choice to propose a law.

Canada has experience with a number of statutes designed to promote both major societal change

and the rights of individuals or groups within various contexts. The Panel paid particular attention to these Canadian laws and analyzed the elements of the different models (ANNEX G). The Canadian legislative options include the approaches taken with official languages, human rights, employment equity, multiculturalism and environmental assessment. The various models all include statements about the objectives for change, primary results sought, assignment of roles and responsibilities, the process for setting policy priorities, implementation mechanisms and reporting requirements.

The models diverge considerably in the areas of evaluation, auditing, compliance, recourse and sanctions. The different statutes are also quite diverse in their legislative fiats: some prescribe methods for change; some compel compliance; some operate at arm's length from the Government; some are persuasive in tone while others focus on sanctions; and some offer clear recourse to the courts. The statutes also vary in the roles they assign to Parliament and to the Executive Branch of the Government of Canada. In most cases, when an agent of Parliament is given powers, there are clear areas of interface between that agent and responsible authorities in the Executive Branch.

The Panel has also gathered the insights of experts inside and outside government from a representative group of jurisdictions throughout the world. The same themes resonate. A law to entrench mechanisms for advancing equality for women by national governments is valuable. No country, however, has yet reached absolute satisfaction with its actions on the spectrum of accountability considerations, ranging from evaluation through compliance and sanctions. There is room for Canada to show leadership in this regard.

The members of the Panel understand that it is up to Canada's Parliamentarians to decide upon any new law and in that context, are mindful of two key,



unanimous conclusions of the Standing Committee on the Status of Women. In its second report, the Standing Committee called for a “legislative mandate for gender equality.” The Committee stated: “It is difficult for the Committee to recommend which model of enforcement and accountability would best promote the goal of gender equality across government.”

The Panel has considered such matters in a potential law as declaration of purpose, mechanisms to achieve that purpose, designation of authorities responsible, reporting procedures, audit procedures, compliance, penalties and recourse by third parties affected by legislation. Drawing upon the recommendations of the Standing Committee and our own consultations and review, the Panel believes that the Government should consider acting quickly to recommend to Parliament a Bill to ensure enhanced gender equality outcomes across Government, including the use of gender-based analysis, monitoring and reporting. The Bill would make it clear that in setting its policy directions, the Government would identify critical areas and departments that will use gender-based analysis and other tools to examine the impact of policies, programs and services on the achievement of equality for women.

The Bill would consist of two parts to come into effect five years apart. The first five years would focus on the Executive Branch of the Government of Canada, enabling in-depth learning on how to implement gender-based analysis and measurement of gender equality outcomes most effectively. The Bill would put priority on initiating change within the culture of Government departments in a meaningful way and with the involvement of civil society. The Bill would call for additional accountability and enforcement measures after five years. This would include the creation of an independent agent of Parliament, following a Parliamentary review of the lessons learned.

In calling for this two-stage approach to legislation, the Panel is mindful that many people, including us, would like to move more quickly. As both idealists and pragmatists, however, we regard the first part of this legislative proposal as the last chance for the Executive Branch, drawing seriously upon the wisdom of non-governmental organizations, to get its house in order to ensure enhanced gender equality outcomes, which would include the use of gender-based analysis, monitoring and reporting. The legislative proposal sets out a straightforward course and new mechanisms for doing so, and includes measures for accountability to Parliament. Our proposal then provides a legislative deadline, after which we call for the coming into force of even stronger measures of accountability and enforcement.

While fully respecting the sovereignty of Parliament, the Panel is pleased to offer constructive suggestions on what the legislation might entail. We have given serious consideration to such matters as guiding principles, objectives, definitions, implementation measures, accountability measures and measures for potential adoption following a review by Parliament after five years.

#### **The guiding principles could include:**

- a clear statement that the Bill seeks equality for women;
- recognition of the diversity of women;
- understanding that the Bill does not supplant some special measures that are already in place to achieve equality for women; and
- a statement that Canada is determined to respect its constitutional and international commitments towards women.



**The preamble to the Bill could specify the following facts:**

- Canada is a signatory to the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* and its additional protocol (and other international documents);
- Sections 15 and 28 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and Section 3 of the *Canadian Human Rights Act* recognize the right to equality for women;
- the inequality of women in Canada impedes the social and economic development of Canada; and
- the achievement of equality for women represents a priority for all Canadians.

**The objectives of the Bill could underscore that:**

- the legislation follows the path of the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Beijing Platform for Action* (1995) and the texts originating from the 23<sup>rd</sup> special session of the UN General Assembly (2000), the *Canadian Human Rights Act*, the *Employment Equity Act* and other legislation intended to promote equality for women;
- the Act is intended to guide the Government of Canada in adopting measures to achieve equality for women by activating mechanisms inside the Government, including the application of gender-based analysis, active engagement in policy development towards equality for women and examination of the impact of action.

**The definitions in the legislation could include:**

- *equality for women* is to be interpreted not as formal equality but as equality in substance, which takes into account the achieved results. In some cases, different treatment for women is necessary to achieve substantive equality.

Further, substantive equality for women must take into account the diverse forms of discrimination that women experience. Substantive equality also, therefore, requires eradicating systemic discrimination against women;

- *gender-based analysis* is a management tool that enables study of the direct and indirect effect on women of any measure, policy, legislation or service. The analysis is applied in order to bring about outcomes achieving substantive equality for women.

**Implementation and accountability measures in the legislation could include:**

- a requirement in the Speech from the Throne and other key policy instruments that the Government designate areas where the impact on equality for women will be given particular priority; gender-based analysis and other appropriate tools would be used in these areas.

**For those priorities so designated in the Speech from the Throne and other key policy instruments:**

- the President of the Treasury Board would oversee the management process; as part of that management process, departments must define measures and outcomes in pursuit of achieving equality for women, and put in place action plans to those ends;
- the President of the Treasury Board and the Minister responsible for Status of Women would present an annual report to Parliament on matters of management progress and policy progress, respectively;
- indicators (such as rates of violence against women, the poverty rate among women, the salary gap between men and women) must be established to measure progress;
- the Government would work with a wide range of non-governmental organizations to develop

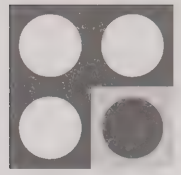
the mechanisms and ensure the funding to foster an effective voluntary sector for the achievement of equality for women (with language comparable to the Voluntary Sector Initiative's *A Code of Good Practice on Policy Dialogue* and *A Code of Good Practice on Funding*);

- the Minister responsible for Status of Women and relevant colleagues would convene a yearly national policy conference with non-governmental organizations to discuss the work being undertaken;
- necessary human and financial resources would be allocated to enable achievement of objectives;
- the Auditor General or some other agent of Parliament could examine overall progress on the objectives of the legislation after three years; and
- the Federal Court would have full competence to resolve any issues arising from the legislation.

- action plans by all departments and agencies, developed after consultation with non-governmental organizations; and
- annual reports to Parliament by all departments and agencies.

**Following a review after five years by Parliament, the legislation could call for such measures as:**

- a complaints mechanism with quasi-judicial powers, including sanctions;
- a Commissioner for Equality for Women or an Ombudsperson for Women who would act as an agent of Parliament – either one would have powers comparable to those of the Canadian Human Rights Commission or the Office of the Commissioner of Official Languages. The powers and duties could include annual reporting to Parliament, research, investigation, education, review of systemic issues affecting equality for women, resolution of complaints of systemic discrimination, orders to departments and agencies to take corrective action, review of other government mechanisms for achieving equality for women, and examination of Canada's compliance with obligations under the *Convention on the Elimination of All forms of Discriminations against Women*;



## A Final Thought

Canadians expect our country to be a world leader in ensuring that every little girl grows up with the same opportunity as every little boy to reach for their dreams. Canadians expect that girl to have those opportunities whether she was born in Canada or abroad, whether she is a visible minority, an immigrant or an Aboriginal child, whether she is a child with a disability, a child born into poverty, or whether she lives down the street or across the country. The key to tapping the potential of every girl in Canada rests in ensuring substantive equality for women.

Denying that women were “persons,” denying women the right to vote, denying women constitutional equality... all of those situations seem so foreign, so distant and so antiquated yet not so long ago, they were the reality in Canada.

Women and men of good will in our country now fully embrace equality for women. We have a generation of children who expect no less from us. If there is still progress to be made... and there most certainly is... then let us make that progress as surely as we can.



# Annexes

# ANNEX A

## THE CHANGING LANDSCAPE OF LANGUAGE FOR ADDRESSING WOMEN'S INEQUALITY

When public policy in the Western world began to focus on women's inequality in the early 1970s, it adopted a discourse and language that focused on women. Policies aimed to recognize women's rights, and work to advance equality for women was informed by a woman-centred analysis. As a result, policies on equality focused on rights and equal treatment, measures to promote changes in attitude and initiatives to empower women. At the heart of the movement for equality for women was the recognition that women had been disadvantaged compared to men and often because of men's preferred status and privileges.

The analysis of women's subordination was also at the heart of the Women in Development (WID) approach used in the development field in the early 1970s. WID sought to make women's issues relevant to development projects by creating synergies between investing in women and reaping benefits in terms of economic growth. Assistance from donor countries was required to help integrate women into national economies thereby improving their status and assisting in the total development effort.<sup>1</sup>

While considerable progress resulted, targeted projects often focused on women's reproductive role but ignored their "productive" activities and left the vast majority of "mainstream" projects untouched.<sup>2</sup> In addition, those working in the field of development increasingly questioned the adequacy of an isolated focus on women. "WID identified women's lack of resources as the key to their subordination without raising questions about the role of gender relations in restricting women's access in the first place (and in subverting policy interventions, were they to direct resources to women)."<sup>3</sup>

Around the globe, inequality and discrimination continued and women remained at a disadvantage in many areas of economic, social and public life. The persistence of inequalities brought growing awareness of the complexity of the issues and the need for new approaches, new strategies and new methods "which tackle inequality at a structural level and which include a wider range of actors."<sup>4</sup>

By the early 1980s, the term "gender equality," reflecting the relational nature of women's inequality, began to appear in international instruments and in public policy discourse. This evolution in language represented the conceptual underpinnings of equality for women. It did so - by implying an association between women and men, recognizing the diversity of different groups of women and men as to their responsibilities and opportunities to contribute to the national, political, economic, social and cultural development of society, and to benefit from the results. Work was underway within various social science disciplines to explore the importance of power, conflict and gender relations in understanding women's disadvantaged situation. From these insights and concerns evolved the gender roles framework contributing to the development of the Gender and Development (GAD) approach, which superseded WID.<sup>5</sup>

1 Razavi, S. and C. Miller, "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", Occasional Paper 1, pp. 1-57, February 1995, United Nations Research Institute for Social Development, United Nations Development Programme.

2 Hafner-Burton, E. and M. Pollack, "Mainstreaming Gender in Global Governance" in *European Journal of International Relations*, vol.8 (3), pp. 339-373, 2002.

3 Razavi, S. and C. Miller, "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", Occasional Paper 1, p. 12, February 1995, United Nations Research Institute for Social Development, United Nations Development Programme.

4 Government of Scotland, The Scottish Office, "Mainstreaming Equal Opportunities", p. 5, 1995.

5 Razavi, S. and C. Miller, "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", Occasional Paper 1, February 1995, United Nations Research Institute for Social Development, United Nations Development Programme.



Today, the concept of gender equality acknowledges that women and men may sometimes require different treatment to achieve similar results, due to different life conditions or to compensate for past discrimination. It is this notion of equality that is embedded in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and upheld by Canada's courts and tribunals.<sup>6</sup> Gender equality, therefore, is the equal valuing by society of both the similarities and the differences between women and men, and the varying roles they play.

"Gender mainstreaming" is another term that entered the lexicon through the work of the United Nations (U.N.) in the *Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, adopted at the Third World Conference on Women in Nairobi in 1985. The Strategies called for "effective participation of women in development to be integrated in the formulation and implementation of mainstream programs and projects."<sup>7</sup> Ten years later, at the Fourth World Conference on Women in Beijing, the term gained widespread acceptance with its adoption in the *Beijing Platform for Action*. Since then, the commitment to gender mainstreaming has been taken up by almost all U.N. bodies and agencies, including the U.N. Economic and Social Council (ECOSOC) and was re-endorsed by member states at the 49<sup>th</sup> session of the Commission on the Status of Women in March 2005. It emphasized a dual approach to promoting women's empowerment and achievement of equality: 1) integration of a gender perspective into all policies and programs to ensure that all decision-making processes include an analysis of the direct and indirect effects on women and men respectively; and 2) programs and policies aimed at meeting the specific needs of women.

While not using the term "gender mainstreaming," the Government of Canada has had a longstanding commitment to analyzing policy impacts on women compared to men early in the policy decision-making process. In 1976, an implementation strategy was introduced that established departmental mechanisms for an assessment process, required of all federal initiatives and decisions, for their impact on women, at every phase of decision-making, and in every area of activity. A systematic approach called "gender-based analysis" (GBA) was formally articulated in Canada's *Federal Plan for Gender Equality*, presented to the United Nations World Conference on Women in Beijing in 1995.

Provincial and territorial governments agreed to undertake GBA as an integral part of government processes in 1995. Since then, provinces and territories have created action plans and undertaken various related activities as part of their commitment to advancing equality for women. Formal GBA implementation mechanisms and processes are less common than informal approaches and comprise elements such as: a formal requirement for a gender impact analysis in all Cabinet submissions (Yukon, BC and Saskatchewan); a directive from the provincial Secretary of Cabinet (Ontario); and in its 2005-08 strategic plan, the Quebec ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine proposes that by the end of 2008, all departments and agencies will have integrated gender-based analysis into at least 15 governmental policies, measures, reforms or services.

<sup>6</sup> *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

<sup>7</sup> Charlesworth, Hilary, *Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations*, in *Harvard Human Rights Journal*, volume 18, p. 3, Spring 2, 2005.

GBA is a useful analytical tool for systematically integrating gender considerations into policy, planning and decision-making processes. It makes it possible to develop policy with an appreciation of gender differences, of the nature of relationships between women and men and of their different social realities, life expectations and economic circumstances. It is a tool for understanding social processes and for responding with informed and equitable options. "In utilizing a gender approach the focus is not on individual women and men but on the system which determines gender roles/responsibilities, access to and control over resources, and decision-making potentials."<sup>8</sup>

Gender-based analysis does not negate the value of targeted initiatives to support women's needs and priorities. Women-specific policies and projects continue to play an essential role "for reducing existing disparities" and they continue to "involve(s) actions to transform the structures and institutions which reinforce and perpetuate gender discrimination and inequality".<sup>9</sup> These two strategies are complementary in the sense that the systematic integration of gender considerations in policy and program development must be carried out so as not to compromise opportunities and resources for women and to fully support equality for women and men.

<sup>8</sup> « Important Concepts Underlying Gender mainstreaming », Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, United Nations, p. 1, August 2001.

<sup>9</sup> Ibid.

## PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENT LINKS

Alberta, Women's Issues

[www.cd.gov.ab.ca/helping\\_albertans/human\\_rights/womens\\_issues/index.asp](http://www.cd.gov.ab.ca/helping_albertans/human_rights/womens_issues/index.asp)

British Columbia, Seniors' and Women's Issues Department

[www.mcaaws.gov.bc.ca/wss/](http://www.mcaaws.gov.bc.ca/wss/)

Manitoba, Manitoba Women's Directorate

[www.gov.mb.ca/wd/](http://www.gov.mb.ca/wd/)

New Brunswick, Executive Council, Women's Issues

[www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/index-e.asp](http://www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/index-e.asp)

Newfoundland and Labrador, Women's Policy Office

[www.exec.gov.nl.ca/exec/WPO/default.htm](http://www.exec.gov.nl.ca/exec/WPO/default.htm)

Northwest Territories, Office of the Women's Advisory

[www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/](http://www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/)

Nova Scotia, Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women

[www.gov.ns.ca/staw/](http://www.gov.ns.ca/staw/)

Nunavut, Department of Culture, Language, Elders and Youth

[www.gov.nu.ca/cley/](http://www.gov.nu.ca/cley/)

Ontario, Ontario Women's Directorate

[www.citizenship.gov.on.ca/owd/index.html](http://www.citizenship.gov.on.ca/owd/index.html)

Prince Edward Island, Advisory Council on the Status of Women

[www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=E](http://www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=E)

Québec, Coordination à la Condition féminine

[www.scf.gouv.qc.ca/index\\_an.asp](http://www.scf.gouv.qc.ca/index_an.asp)

Saskatchewan, Status of Women Office

[www.swo.gov.sk.ca/](http://www.swo.gov.sk.ca/)

Yukon, Women's Directorate

[www.womensdirectorate.gov.yk.ca/](http://www.womensdirectorate.gov.yk.ca/)

# ANNEX B

## ASSESSING GENDER EQUALITY: THE SITUATION OF WOMEN AND MEN IN CANADA



### Demographics

Within Canada, declining fertility rates (the rate in 2002 was 1.5 compared to 2.3 in 1970) coupled with an aging population, mean that seniors will account for a larger proportion of the population over the coming decades. The majority of these seniors will be women. Currently, women over the age of 65 account for 7% and men for 5.5% of the population. In addition, women (13.3%), particularly elderly women, are more likely to experience long-term disabilities than men (11.5%).

It is important to note that trends are quite different among Aboriginal people in Canada (3.3% of the population), with higher fertility rates and a younger population. Moreover, there is a growing visible minority population (13.4%) and immigrants made up 8.4% of the population in 2001 and will continue to be a main source of population growth.

Changing trends and increasing diversity in the composition of families have implications for gender equality. For example, there has been a dramatic increase in the number of families with children headed by lone parents. In 1961, only 9% of all families with children were headed by a female lone parent, numbers that increased to 16.4% in 1991 and 20.1% in 2001. These rates are much higher among women than among men.<sup>10</sup> Moreover, lone parenthood is also more likely to occur within certain populations. In 2001, 8.7% of all Canadian women were lone parents (compared to 2.1% of men). These rates are marginally higher for immigrants (9.4% of immigrant women, 2.1% of immigrant men) and visible minority communities (10.4% of women, 2% of men), dramatically higher for Aboriginal women (19.4%) and significantly higher for Aboriginal men (4.8%).<sup>11</sup>

### Education

In general, women have made gains in educational attainment. There has been a dramatic increase in the proportion of the female population with a university degree in the past several decades. In 2001, the percentage of women and men who had earned a university certificate, diploma or degree was almost the same (17.8% of women and 18.1% of men) and women accounted for 70.4% of university undergraduate degrees in education, and 59.1% in medicine. However, women are still under-represented in areas such as mathematics/physical sciences (32.1%) and in engineering and applied sciences (14.7%).<sup>12</sup>

### Paid Work

Women's increased participation in the labour market has been one of the most significant trends in the last few decades. The employment rate for women increased from 42% in 1972 to 57.2% in 2003 while the rate for men decreased from 73% to 68%.<sup>13</sup> Among full-time employees, women have consistently lower hourly wages than men. The wage differentials can be partially explained by the fact that women still face some occupational segregation and job under-valuation. A substantial proportion of women are employed in a limited range of occupations where the proportion of women is high and where average earnings are often lower than in jobs where men predominate. For example, women are over-represented

<sup>10</sup> Statistics Canada, *Census of Canada*, 2001.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Statistics Canada, *Census of Canada*, 2001.

<sup>13</sup> Statistics Canada, *Labour Force Survey*, 2003.

in nursing (87.7%), teaching (63%) and clerical jobs (75%) and under-represented in areas such as senior management positions (24.2%), engineering (22%) and trades (6.6%).<sup>14</sup>

The 2003 female-to-male earnings ratio for full-time, full-year employment was 71.2. The ratio was 58.4 in 1967 and it increased fairly steadily but this trend appears to have reached a plateau. With small fluctuations, it has remained around the 70 mark since 1990.

### **Women in Positions of Power and Influence**

Women are under-represented in positions of power within federal, provincial and territorial governments. For example, women account for only 20.9% of the Members of the House of Commons, 34.7% of the Senate, 20.7% of federal Deputy Ministers, 25.8% of federally appointed judges and 20.2% of members of provincial and territorial legislatures.<sup>15</sup> Moreover, in the top-ranked 500 corporations in Canada, women account for only 14.4% of corporate officer positions and 11.2% of board directors; 7.1% hold the highest titles, and only 0.04% of these corporations are headed by a woman.<sup>16</sup>

### **Unpaid Work**

On average, women spent 4.3 hours per day in unpaid work (e.g., care for children and others, household maintenance) in 1998, compared to 2.8 hours spent by men. Among women, 2.4 hours per day were spent caring for children compared to 1.8 hours among men.<sup>17</sup> Balancing paid and unpaid work is a key element of women's challenge to attain economic equality. The current distribution of unpaid work, the growing care needs of the elderly, the demand for childcare, and an increased need to earn an income suggest that this balance has yet to be achieved for Canadian women.<sup>18</sup>

The balance between women and men in sharing paid and unpaid work shows signs of improvement. Women's share of paid work time is increasing and their share of unpaid work time is decreasing. However, women's share of unpaid work is still over one-and-a-half times that of men's.

### **Earnings and Income**

Women's earnings are gradually increasing but are still well below men's. Between 1995 and 2002, the relative gap between women and men remained sizeable. Average male earnings in 1995 were \$32,312, compared to \$17,788 for women (about 55% of men's). In 2002, men still earned substantially more at \$36,748 compared to \$21,337 for women although women's relative earnings increased to about 58%.

While earnings make up the largest share of total income for men and women, other sources, such as child support payments, maternity benefits, child benefits paid to the mother, social assistance and old age security, are relatively more important to women. When all sources of income are considered for all women and men, the gap between women and men is not as wide. The average total income for men was \$36,577 in 2002 and \$22,415 for women, or about 61%.

### **Poverty**

Women are more at risk of living in poverty than men. In 2002, the percentage of people living in low income was 10.1% for women in general versus 8.8% for men. However, certain groups are more at risk.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Statistics Canada, *Women and Men in Canada*, 2003.

<sup>16</sup> Catalyst, *2004 Catalyst Census of Women Corporate Officers and Top Earners in Canada*, 2004.

<sup>17</sup> Statistics Canada, *General Social Survey*, 1998.

<sup>18</sup> Ibid.



For example, 31.1% of unattached senior women and 24.5% of unattached senior men live in poverty. For lone parents, although 10.7% of lone-parent men live with low incomes, that figure more than triples to 34.8% for lone-parent mothers. Similarly, Aboriginal women (36.4%), women with disabilities (26%) and immigrant women (23.2%) face greater risk of low income than men in the same population group.

## Health

Life expectancy at birth is a key indicator of a population's health status. In 2002, it reached highs for both women and men in Canada. Life expectancy for women is 82.1 years. Men, on average, can expect to live 77.2 years. Women, however, experience more years of disability and have more co-morbidities than men.<sup>19</sup> Women also bear a larger death burden than men due to sex-specific causes such as breast cancer, ovarian cancer and pregnancy-related complications. On the other hand, there is evidence that men are more likely to die from external causes such as accidents and injury. The picture for Aboriginal peoples is much different: despite recent improvements, life expectancy is still considerably lower than the national average (76.3 years for Aboriginal women and 68.9 years for Aboriginal men).<sup>20</sup>

## Violence and Crime

Violence against women is another issue that profoundly affects women's health, and also affects and is affected by their socio-economic status. For example, women may be forced to stay in abusive relationships to avoid living in poverty as lone mothers.<sup>21</sup>

Violence against women is still an alarming problem within Canadian society, and some women are also affected by violence based on a combination of race and gender and other factors that disadvantage them and render them more vulnerable. The gendered nature of family violence is apparent in the rates of documented abuse against women compared to men. For example, although it is estimated that 7% of women and 6% of men have experienced some form of spousal violence in the previous five years,<sup>22</sup> women are more likely to report being injured. Between 1974 and 2003, the rate of female spousal homicide has typically been 4 to 5 times higher than the rate of male spousal homicide.<sup>23</sup> In 2003, girls were the victims in 8 out of 10 family-related sexual assaults committed against children and youth, assaults typically perpetrated by parents. Similarly, senior women are more likely than their male counterparts to be victims of family violence. Close to 4 out of 10 senior female victims are assaulted by a family member, while this is the case for 20% of senior male victims.

Aboriginal women are particularly at risk of experiencing both race-based and gender-based violence. Notably, Aboriginal people are three times more likely to be victims of spousal violence than non-Aboriginal people (21% versus 7%, respectively). In particular, the rate of spousal assault experienced by Aboriginal women is twice as high as Aboriginal men and three times higher than non-Aboriginal women and men.<sup>24</sup>

More information on these statistics is available on the Status of Women Canada Web site at: [www.swc-cfc.gc.ca/ges/assessing\\_e.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/ges/assessing_e.html).

19 Statistics Canada, *Participation and Activity Limitation Survey*, 2001.

20 Statistics Canada, *Census of Canada*, 2001.

21 Scott, E., A. London & N. Myers. (2002). Dangerous Dependencies: The Intersection of Welfare Reform and Domestic Violence. *Gender & Society*, 16, 878-897. See also: Purvin, D. (2003). Weaving a Tangled Safety Net. *Violence against Women*, 9, 1263-1277.

22 Statistics Canada, *General Social Survey*, 2004.

23 Statistics Canada, *Family Violence in Canada*, 2005.

24 F/P/T Ministers Responsible for the Status of Women, *Assessing Violence Against Women: A Statistical Profile*, 2002.

# ANNEX C

## CURRENT ADMINISTRATIVE STRUCTURES FOR GENDER-BASED ANALYSIS IN THE GOVERNMENT OF CANADA

The Government of Canada's 1995 commitment to gender-based analysis (GBA) was deemed a shared responsibility between Status of Women Canada (SWC), playing a capacity-building role, and individual departments, responsible for determining which legislation or policy would potentially affect women and men differentially and would therefore be appropriate for the consistent application of a gender "lens."

In 2000, to accelerate the practice of GBA in policy and program formulation processes, SWC introduced a six-point strategy consisting of horizontal elements for a broad vision to ensure the integration and sustainability of GBA across government. The strategy provides a conceptual framework to support organizational and individual capacity; promotes good practices based on international experience; and encourages partnerships between SWC and key departments to identify projects where gender-based analysis can be introduced in a systematic way, thus tying the theory to the practice.

Part of the strategy was to establish a GBA inter-departmental committee (IDC) chaired by SWC. Functioning since 1999 as an information-sharing forum, the committee was converted in 2002 to a learning forum for ongoing and increased capacity building. Workshops, training, pilot projects, and technical advice to support the implementation of departmental strategies are some of the services offered to departments of the IDC by SWC. Departments are also invited to use the specialized resource centre on gender-based analysis as well as the GBA sub-Web site.

Currently, the following departments are members of this committee: Agriculture and Agri-Food Canada, Canadian International Development Agency, Citizenship and Immigration Canada, Foreign Affairs and International Trade, Health Canada, Indian and Northern Affairs, Justice Canada, Statistics Canada, Human Resources and Skills Development, Social Development Canada, Department of National Defence, and Canadian Heritage. The Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance recently joined.

Some departments have taken the initiative to create their own training packages and infrastructure such as departmental statements on GBA, integration of GBA in strategic and operational plans and establishing departmental gender focal points or networks of gender specialists. For example, Citizenship and Immigration Canada became the first department to have accountability for gender-based analysis entrenched in law. This law requires the department to report annually to Parliament. To comply, Citizenship and Immigration Canada has adopted the *Five Year Strategic Framework for Gender-based Analysis (2005-2010)*, which sets out the department's objectives, principles, activities and reporting steps tied to branch GBA plans.

Despite these efforts, results within the Government of Canada remain less clear. Questions endure about the degree to which gender is relevant in the key policy and program decision-making processes of departments and central agencies. There are some indications that human and financial resources are inadequate to conduct analyses, define outcomes and assess results.

There is currently no obligation on the part of departments to report on the practice of GBA or its integration into their organizations. In its consideration of accountability mechanisms in its report on GBA, the Standing Committee on the Status of Women recommended that the Government of Canada be obliged to demonstrate not only a high level of support and activity, but also clear successes for GBA and equality for women. This reflects international experience with accountability frameworks that tie goals and objectives of public policies and programs to outcomes and results and make GBA an inherent part of policy and program development. To achieve this objective, the Government of Canada needs to:

- articulate a clear set of goals and anticipated outcomes and link them to major gaps in achieving substantive equality for women;
- develop key indicators and benchmarks;
- establish formal monitoring and reporting mechanisms;
- increase financial resources allocated to SWC and other relevant departments; and
- strengthen horizontal coordination of government actions including GBA activities.

In this way, leadership is taken on two fronts: by ensuring solid planning and reporting progress on specific results for equality for women and on institutionalizing the practice of GBA.

# ANNEX D

## INTEGRATING GENDER-BASED ANALYSIS IN THE MANAGEMENT ACCOUNTABILITY FRAMEWORK

The Management Accountability Framework (MAF) is a set of 10 essential elements that summarize the Government of Canada's expectations for modern public service management. It was developed to provide public service managers, especially deputy heads, with a clear list of management expectations within an overall framework for high organizational performance. The Framework seeks to strengthen accountability to ensure that government organizations are managed effectively.

Initially the MAF was used as a basis for dialogue between the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS), the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) and deputy heads on the state of management practices in their organizations and on priorities for management improvement. Its role as an instrument of oversight was increased to identify management improvement priorities for specific departments and agencies and imbed these in Deputy Minister's performance management agreements with the Clerk of the Privy Council. In the fall of 2005, the MAF was aligned with the Government's planning and reporting cycle. Departments and agencies are now formally engaged in working with the central agencies in identifying management strengths and weaknesses using the MAF indicators.<sup>25</sup>

A modern public service is the ultimate outcome of the Framework whereby services are focused on citizens; public service values (e.g. democratic, professional, ethical, and people values) are clearly articulated and continually applied; effective support is provided to Ministers and strategic direction is translated into results, through high organizational performance; decision making is transparent and accountable; employees are valued and human and intellectual capacities are developed; spending is responsible, with sound stewardship of taxpayers' resources; risks are identified and corporately managed; and organizational performance is continually enhanced through innovation, transformation and learning.

Through the use of indicators and measures, it is expected that the MAF will help public service managers improve departmental reporting to Parliament on management plans and show results for Canadians. As the Government of Canada embarks on the development of a long-term strategy on gender equality, it is conceivable that this Framework could be used to demonstrate in concrete terms the Government's commitment to achieving results that advance equality for women. For example, the MAF outlines an expectation for "departmental research and analytic capacity [to] assure high quality policy options, program design and advice to Ministers [through] investments in policy capacity and analytic tools" <sup>26</sup> (see attached chart). Officials trained in gender-based analysis could include in their work an analysis of the effects of a particular policy or program on women compared to men, and produce comprehensive options that appropriately reflect the realities of women and men as well as provide "effective strategic direction, support to the Minister and Parliament, and the delivery of results" <sup>27</sup> for all Canadians.

<sup>25</sup> Treasury Board of Canada Secretariat, "MAF Implementation".

<sup>26</sup> Treasury Board Secretariat, "Management Accountability Framework", 2003.

<sup>27</sup> Ibid.

Similarly, with the Government's intent to provide client-focused services that are responsive to client needs and can measure client satisfaction, it is essential for officials to understand how gender equality factors are to be integrated in the design and delivery of programs and services. By so doing, unintended barriers that could impede access are eliminated; both women and men are able to participate in the development of the service or program; and benefits intended to result from such services or programs respond appropriately to women's and men's needs.

Given that the TBS envisions the MAF as both an evolving instrument of accountability and a tool of analysis, many of its other elements (e.g., risk management and accountability) and related TBS management policies such as the *Management, Reporting and Results Structure* (MRRS) and the *Expenditure Management Information System* (EMIS) lend themselves to integrating a gender perspective. This would lead to the collection of the sort of accurate information required to address any unintended impacts of policies or programs on women and men, and to avoid introducing corrective measures after-the-fact. Integrating gender-based analysis can help the Government achieve its objectives of properly defining policy and program outcomes and reporting on their effectiveness to Parliamentarians and to Canadians.

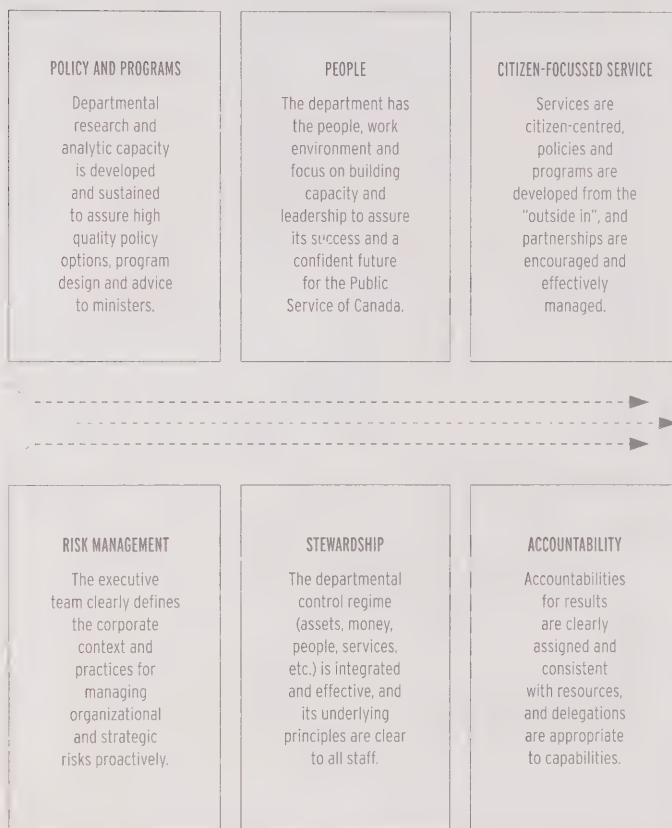


## Public Service Values

Through their actions, departmental leaders continually reinforce the importance of public service values and ethics in the delivery of results to Canadians (e.g. democratic, professional, ethical and people values).

### Governance and Strategic Directions

The essential conditions – internal coherence, corporate discipline and alignment to outcomes – are in place for providing effective strategic direction, support to the minister and Parliament, and the delivery of results.



### Results and Performance

Relevant information on results (internal, service and program) is gathered and used to make departmental decisions, and public reporting is balanced, transparent, and easy to understand.

## Learning, Innovation and Change Management

The department manages through continuous innovation and transformation, promotes organizational learning, values corporate knowledge, and learns from its performance.

SOURCE: Treasury Board Secretariat ([www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/documents/leaflet-depliant/leaflet-depliant\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/documents/leaflet-depliant/leaflet-depliant_e.asp))

ANNEX E

The chart on the following four pages is not comprehensive. It highlights some accountability mechanisms used in other countries that were of particular interest to the Panel.

ENABLING ENVIRONMENT – ACTIVE INVOLVEMENT OF CIVIL SOCIETY						
AUSTRALIA	INDIA	NORWAY	NEW ZEALAND	SOUTH AFRICA	SWEDEN	UK
Strong and consistent support to women's groups and equality-seeking organizations that are seen as primary allies in sustaining action on issues and on assuring a level of public accountability. The women's groups themselves feel that this is insufficient and raise concerns about the repositioning of the National Women's Machinery from Prime Minister's Office to the social sector Ministry.	Strong independent women's organizations.	Strong and consistent support to women's groups and equality-seeking organizations.	Continuing support to women's organizations.	Involvement of women's groups and civil society organizations in some areas of policy development and in monitoring.	Strong and consistent support to women's groups and equality-seeking organizations.	Continuing support to women's organizations through the Women's National Commission. However, under new Equality Bill there is not a defined role for this Commission, giving rise to concerns by women's organizations that are unsure about its continuing status and expected contribution.
NATIONAL WOMEN'S MACHINERY						
AUSTRALIA	NETHERLANDS					NORWAY
Established first in the Prime Minister's Office, has recently been shifted to the social sector. One of the approaches they have found most effective in influencing policy and engendering accountability has been the preparation of the Women's Budget that is released to the media on budget night along with the national budget. There are questions as to their continuing ability to provide this from their new situation.	Civil Society commentators are concerned that "Women's Policy Mechanism Agencies" (this would be equivalent to any gender cells or GBA units) have been disappearing over the last five years, so that the systemic approach to equality for women is being lost internally. It is considered that this is happening because the Ministry itself has been weakened and that this has been happening over the past seven years. • At one point, the Women's Policy Unit had a critical role to play and kept issues visible but this is less true now. • Public sees issues like violence against women but not the wider picture.					May 2005, Parliament approved joint machinery against all forms of discrimination. This new institutional mechanism will be established by January 1, 2006. 1. Ministry 2. Equality and Anti-discrimination Ombud, and 3. Equality and Anti-discrimination Tribunal. Both the Ombud and the Tribunal will be state funded, but they are, by law, independent of governmental instructions in their work. This is to ensure that they will be free to make recommendations and pass rulings over incidents that involve the Government and state institutions (even though they cannot annul or alter other public authorities' decisions).

ADMINISTRATIVE FRAMEWORKS			
AUSTRALIA	INDIA	NEW ZEALAND	

All Cabinet submissions are supposed to be subjected to GBA but in reality this may not occur.

Gender Budgets and report to Parliament - shifted from an allocation for Women's Programmes in National and State Budgets to a requirement for Gender Budgets. • Departments are asked to assess what impact their programmes will have on women and what resources are allocated. This is slowly taking root. • However, the reports are submitted to the Minister for Women and Child, a small and weak Ministry that appears to be having difficulty getting cooperation and timely reports so that the Minister can report to Parliament.

Women's Department tries to "embed influence" in key policy areas.

- Departmental Plans are checked for gender equality, e.g., Pay and Employment Audited, Statements of Intent are checked by audits done on parts of departmental plans.
- Social Development Committee documents required to have a gender equality statement but this accountability measure has not lived up to its promise.
- Accountability checklist is applied at a later stage of Cabinet debate.

LEGISLATION FOR COMPLIANCE				
AUSTRALIA	NORWAY	NEW ZEALAND	SOUTH AFRICA	SWEDEN
No legislation for gender equality.	Gender Equality Act • 2005 Discrimination Act prohibiting discrimination on the basis of ethnicity, national origin, ancestry, skin colour, language, religious and ethical orientation. • Anti-discrimination regulations in the Labour Environment Act (these protect against labour market related discrimination on the basis of gender and ethnic origin, etc.). • Anti-discrimination regulations in the habitation legislation.	No legalization and reluctant to consider this.	Equality for women enshrined in Constitution. • Women's Charter.	Equality legislation made gender mainstreaming a requirement.
				The 2005 creation of the Commission on the Equality of Human Rights is intended to provide a unified, coherent voice on matters of equality and human rights. This is supplemented by the gender equality bill. This bill imposes a public duty to promote gender equality. • All public authorities will be legally bound to: -draw up a scheme identifying specific gender equality goals and show how it will implement them; -consult employees and stakeholders as appropriate when drawing up its gender equality scheme; -publish its gender equality goals and scheme; -monitor progress and publish annual reports on progress; and review its gender equality goals and scheme every three years. • Authorities will be legally bound to eliminate sex discrimination and promote gender equality. • The gender duty will apply to all public authorities and to voluntary and commercial organizations delivering services under contract to them.

PARLIAMENTARY CAUCUS	
SOUTH AFRICA	

- A) The Joint Monitoring Committee on the Improvement of Quality of Life and Status of Women monitors progress: 1. assesses whether government policy implements national and international commitments on gender equality; 2. it also monitors gender mainstreaming in government policies and programmes, national budget and fiscal framework. •
- B) The Parliamentary Women's Caucus: is a cross party committee which allows elected women to address issues affecting women and strategize as to methods for change.

OVERSIGHT COMMITTEES		SOUTH AFRICA	
NETHERLANDS	Parliament set up system of Assessment Committees consisting of eminent persons who report to Parliament. There are specific committees that have a mandate to review aspects of gender equality. No action need be taken on reports, however, although issues may get media attention.	Cabinet Cluster Committees in addressing gender issues are to adopt and implement the national gender policy; ensure that Cabinet discussions are engendered; provide access to information; ensure that the integrated co-ordination framework results in measurable sector-specific outputs; and make recommendations on policy and legislation with regard to gender. However, it was not possible to gauge to what extent this is actually followed.	
WOMEN'S EQUALITY / GENDER EQUALITY COMMISSIONS			
SOUTH AFRICA			
The Commission on Gender Equality is a statutory, advisory, and research body. It has a Secretariat and 11 Commissioners, nominated by the public and appointed by the President as advised by a Multi-party Parliamentary Committee. It has a very wide mandate to: monitor, evaluate policies and practices of the Government, private sector on gender equality; review existing and proposed legislation from a gender perspective; provide public education. It is also empowered to investigate inequality and complaints on gender related issues and monitor and report on compliance with international conventions.			
MONITORING INDICATORS AND MECHANISMS AND PERFORMANCE APPRAISAL SYSTEMS			
AUSTRALIA	INDIA	NETHERLANDS	NORWAY
Public monitors, especially women's groups, provide information tools, e.g., Women's Budget. This view is not shared by all equality-seeking organizations. • Considering new reporting mechanisms, regular reports to Prime Minister on how government is seen to performing on key issues and monthly meeting on emerging issues.	National Women's Commission publishes comparative "report cards" on aspects of state and central government performance and highlights for public critical issues requiring attention.	An independent policy institution is funded by government to monitor and report on progress on gender equality goals. • The other monitoring and accountability tool is the powerful NGO watch-dogs.	Centre for Gender Equality could criticize government performance and raise issues for public discussion. A recent government evaluation considered this an inappropriate function for a government agency. It is not clear if the reorganized national machinery which will have this over-arching monitoring and reporting role. Commentators fear that Ombud and Tribunal are largely complaint driven and other issues on which there is no call for adjudication may be overlooked.
		NEW ZEALAND	
		New Zealand experimented with attaching performance on gender equality to performance contracts and pay bonuses of senior civil servants. • It was found, however, that there were too many issues included in the performance contracts without indicators or clear expected actions against which the performance could be rated. The entire system has since been changed.	



## COMMENTS / SUMMATION

AUSTRALIA	INDIA	NETHERLANDS	NORWAY	NEW ZEALAND	SOUTH AFRICA	SWEDEN	UK
A great deal of frustration was expressed at the shift of the national women's machinery from the Prime Minister's office to the social sector, raising concerns as to their continuing effectiveness. Political will as evidenced by the Prime Minister had allowed Australia to develop tools such as the women's budget as early as the 1980s.	A clear lesson is that the point in government responsible for making account-ability visible through monitoring and reports be an agency that is viewed as having weight and authority in the system.	If the national machinery is indeed weakened as informants suggest, the account-ability mechanisms such as the committees and the policy institute reports are not likely to be as effective as they would be in partnership with strong national machinery.	Concern is expressed in Norway that the past mandate was to promote and be proactive, there are fears the agenda will be driven by problems critical to the law itself and the legal aspect will take precedence over any other aspects of gender equality mainstreaming, or identification of emerging issues. Issues might be "individualized" rather than nationwide depending on what cases come up. Nation will lose the full picture on issues and status of women. It is of interest that Norway should feel the need to change their system at a time when they head the Human Development Index both generally and for gender.	An evaluation has been recently conducted but results are not yet known as, after the fall election, there was some delay in the appointment of the Minister responsible and the report is not yet cleared to the public.	Although South Africa appears to have the right mix of mechanisms for account-ability in its national and state structures, many of the structures are under-resourced, much still needs to be implemented to flesh out the positive accountability framework and bring the potential to reality.	Sweden, which was one rank above Canada on Gender Empowerment Measure and Gender Development Index, has been under going a process of serious evaluation. The results are not yet out but informants from Norway indicate that Sweden will establish, within the civil service, a point of responsibility for account-ability and monitoring. This could not be independently confirmed.	The approach taken by the UK, although finding general support in women's and equality-seeking organizations, has also raised some questions. As gender issues run the gamut of possible discriminatory actions, there is a concern that the Commission assure that there is no "hierarchy of rights"; clearly establish how to deal with "competing inequalities" and how" conflicts between different sets of rights" will be addressed. There is also a call to ensure no undermining of rights already established in the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women or the Beijing Platform.

Overall, there were no new legislative compliance mechanisms or penalties imposed for not accounting for gender equality in policies or programs. Many countries are debating whether or not to describe the goal as Equality for Women or Gender Equality. Australia and New Zealand both use Equality for Women. Good governance has often translated into an emphasis on the quality of management, with a priority on financial management rather than on how other merit issues are translated into programmes and services. Equality issues moved lower on government agendas.



# ANNEX F

## VOLUNTARY SECTOR INITIATIVE

The Voluntary Sector Initiative (VSI) is a joint undertaking between the Government of Canada and the voluntary sector. The voluntary sector consists of organizations that serve the public benefit, are self-governing and do not distribute profits to their members. The goals of the VSI are to strengthen the sector's capacity to meet future challenges, and to enhance the relationship between the sector and the Government and their ability to serve Canadians.

The VSI was launched in June 2000 and the Government of Canada committed \$94.6 million over a five-year period to develop its relationship with the voluntary sector. This funding included the development of an Accord that describes the following key elements of a strengthened relationship between these two sectors: common values (e.g., democracy, active citizenship, equality, diversity, inclusion and social justice); guiding principles (e.g., principles on accountability and sustained dialogue); and commitments (e.g., development of mechanisms to move the Accord forward and address the issue of ministerial responsibility).<sup>28</sup>

Subsequent to the Accord and to expedite its implementation, *A Code of Good Practice on Funding* and *A Code of Good Practice on Policy Dialogue* were developed to formalize this relationship. The purpose of the Funding Code is to guide interactions between the Government of Canada and the voluntary sector on funding policies and practices (e.g., direct funding mechanisms, responsibilities of both sectors for funding practices). It builds on current funding policies and practices and includes specific recommendations to improve direct funding practices as well as guiding principles (e.g., accountability, co-operation and collaboration, diversity and equitable access).<sup>29</sup> Essentially, the Funding Code is a tool for identifying practices related to the funding aspect of the relationship between the two sectors and outlines the type of funding available to voluntary sector organizations (e.g., grants, contracts) as well as the types of activities that receive funding (e.g., program and service delivery, strengthened sustainable capacity, alliances and partnerships).

*A Code of Good Practice on Policy Dialogue* was developed as a tool to enhance dialogue and elicit better policies for Canadians. It outlines a number of good practices to improve public policies through achievement of the following outcomes: increased co-operation between the Government of Canada and the voluntary sector; increased opportunity for dialogue throughout the public policy process; systematic review by the Government of major policy and program proposals using a voluntary sector "lens" designed to ensure appropriate and adequate consideration of the impacts for the voluntary sector; development and use of mechanisms to engage in dialogue about issues relevant to the voluntary sector; information that is more readily available; and a better understanding of one another's policy objectives and the role that each sector has in furthering these objectives.<sup>30</sup> The Policy Dialogue Code is based on a number of shared principles, including inclusiveness, accessibility and accountability.

28 Voluntary Sector Initiative (2001). *An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*.

29 Voluntary Sector Initiative (2002). *A Code of Good Practice on Funding*.

30 Voluntary Sector Initiative (2002). *A Code of Good Practice on Policy Dialogue*.

# ANNEX G

## KEY ELEMENTS OF LEGISLATION

The Panel chose to review Canadian Acts dealing with employment equity, human rights, environmental assessment, official languages and multiculturalism to identify common elements reflected in each piece of legislation, particularly in terms of accountability structures.

### I. Declaration of Purpose

One common element among the Acts is a clear statement of purpose regarding the promotion of change in society. For example, the *Employment Equity Act* aims at achieving equality in the workplace and correcting conditions of disadvantage in employment encountered by specific groups of people. The *Canadian Environmental Assessment Act* aims at anticipating and preventing the degradation of the environment and promoting sustainable development. The purpose of the *Canadian Human Rights Act* is to ensure equal opportunity for all individuals without hindrance from discriminatory practices based on, for example, race, national or ethnic origin, colour, sex or disability. The *Multiculturalism Act* promotes the policy of multiculturalism as reflecting the cultural and racial diversity of Canadian society and acknowledging the freedom of all members of society to preserve, enhance and share their cultural heritage. The *Official Languages Act* strives to ensure respect for English and French as the official languages of Canada, equality of rights and privileges, and support for the development of English and French linguistic minority communities.

### II. Policy Objectives

To achieve the purposes stated above, most Acts articulate the Government's commitment to the issue and how it intends to support it and produce desired outcomes by enunciating policy objectives. For example, the *Environmental Assessment Act* sets out the Government's intent to achieve sustainable development by ensuring that environmental considerations are integrated into decision-making processes. The *Employment Equity Act* gives effect to the principle that employment equity means "more than treating persons in the same way but also requires special measures and the accommodation of differences". Similarly, the *Multiculturalism Act* outlines Canada's Multiculturalism Policy, which stipulates that federal institutions must promote policies, programs and practices that enhance the understanding of diversity in Canadian society.

### III. Planning

Roles, duties and responsibilities that define mandates and the requirement for coherent strategies to address outstanding issues and achieve concrete results: these additional elements assist in the administration of legislation.

#### i) Roles and Responsibilities

Roles for coordination, accountability and implementation of the Acts are ascribed to different actors. For example, the *Official Languages Act* details the responsibility of the Cabinet, Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office, all Ministers, and networks of champions within organizations for promotion

of the Act. Similar components are found under the *Employment Equity Act*, the *Human Rights Act*, the *Multiculturalism Act* and the *Environmental Assessment Act*. In addition, the roles and responsibilities of the Commissioner for Official Languages and the Canadian Human Rights Commission regarding enforcement and compliance are outlined in their respective Acts.

## **ii) Process for Setting Policy Priorities**

Elements that help set policy priorities have also been stipulated in these Acts to ensure relevance to the Canadian public. For example, the *Human Rights Act* outlines the functions of the Canadian Human Rights Commission for conducting relevant studies on human rights and freedoms as well as for considering recommendations and suggestions regarding these rights and freedoms. In addition, the *Human Rights Act* lays out the responsibility of the Commission to conduct public consultations on any proposed regulations to the Act. The *Official Languages Act* specifies that the Minister of Canadian Heritage take measures to ensure public consultation in the development of policies and review of programs relating to the advancement and equality of status of both official languages. Similarly, the *Environmental Assessment Act* has entrenched public participation in the environmental assessment process.

## **IV. Implementation Mechanisms**

All of the Acts encompass procedures or guidelines for dealing with issues, situations or operational aspects of the policy objectives to make the administrative links between programs, services and the public.

### **i) Analytical Tools and Administrative Processes**

The *Environmental Assessment Act* outlines the environmental assessment process, which includes a screening or comprehensive study of the environmental impacts of a proposed project. Similarly, the *Employment Equity Act* stipulates that federal employers must collect workforce information, conduct a workforce analysis and review of employment systems, policies and practices to ensure that certain groups are not under-represented and to help them create an employment equity plan. The *Multiculturalism Act* stipulates that federal institutions collect statistical data to develop policies and programs that are sensitive and responsive to the “multicultural reality of Canada.” Moreover, a number of action plans and policies have been created to support implementation of the Acts. For example, the Action Plan of Official Languages lays out an accountability framework for official languages and expands on roles and responsibilities. The Management Accountability Framework and the Management, Resources and Results Structure Policy provide a basis for accountability in the work of the central agencies and Deputy Ministers who have responsibility under both the *Official Languages Act* and the *Employment Equity Act*. Similarly, the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals strengthens the role of environmental assessment by clarifying obligations of departments and agencies under the *Environmental Assessment Act*.

### **ii) Complaint Process**

The *Employment Equity Act*, the *Human Rights Act* and the *Official Languages Act* have established specific complaint-driven processes for recourse by third parties affected by the legislation. This includes investigation of complaints and referral of cases to the Human Rights Tribunal, as legislated under the *Human*

*Rights Act*, or to Employment Equity Tribunals, as legislated under the *Employment Equity Act*. Other compliance mechanisms such as the Canadian Human Rights Commission and the Commission on Official Languages have the legislated ability to investigate complaints related to various equality rights.

### iii) Appeal Mechanisms

A decision rendered under the *Employment Equity Act*, the *Human Rights Act* and the *Official Languages Act* can be appealed. For example, parties who do not agree with a decision of the Canadian Human Rights Tribunal can appeal to the Federal Court of Appeal. In some cases, complaints can be appealed all the way to the Supreme Court of Canada. Similarly, these courts are also appeal mechanisms under the *Official Languages Act* and the *Employment Equity Act*.

### iv) Regulations

Each of the Acts also has regulations to institutionalize their implementation. For example, the *Official Languages Act* has regulations regarding communications with and services to the public in both official languages. The *Environmental Assessment Act* has regulations regarding determination, notification and response requirements for environmental assessments.

## V. Reporting

Reporting mechanisms are also outlined in all four of these Acts to ensure that both the Government and the public are informed of the status of policies and programs related to the Acts. For example, the tabling of annual reports to Parliament by Ministers, Commissioners, Treasury Board and/or judicial tribunals is legislated, to varying degrees, under all five of the Acts.

## VI. Compliance

Another common element is the assignment of a compliance function to key agencies, departments and/or commissions including central agencies such as Treasury Board and the Privy Council Office to ensure that parties, including federal departments, are adhering to the provisions and policies laid out in an Act. For example, the Commission for Official Languages has the legislated mandate to enforce compliance with the *Official Languages Act* by conducting investigations and referring complaints to a court remedy. Similarly, the Human Rights Commission can instigate court proceedings against employers who are not complying with the *Employment Equity Act* or the *Human Rights Act*.

## VII. Audit

Compliance with an Act is reinforced by the provision of certain audit functions assigned to both Treasury Board and the relevant commissions. Whereas the complaints process depends to a considerable extent on the complaints of individuals, the audit function allows Commissions to ensure that federal departments and employers are systematically achieving the objectives of the Act. For example, the Official Languages Commission has the legislated mandate to conduct compliance audits under the *Official Languages Act* and the Human Rights Commissioner audits federal employers under the *Employment Equity Act*.

## VIII. Evaluation

The inclusion of an evaluation component in an Act ensures that there will be an examination of the purpose and grounds of the Act and a determination of the adequacy of its scope and jurisdiction, including an examination of its exemptions. To this end, all of the Acts have stipulated some type of review of the administration of the Act, its regulations and its directives. For example, permanent reviews have been legislated under the *Official Languages Act*, the *Human Rights Act*, the *Employment Equity Act* and the *Multiculturalism Act*. The *Environmental Assessment Act* stipulated a one-time review five years after it came into force.

## Web Links to Acts

*Canadian Environmental Assessment Act*

<http://laws.justice.gc.ca/en/C-15.2/>

*Canadian Human Rights Act*

<http://laws.justice.gc.ca/en/H-6/>

*Canadian Multiculturalism Act*

<http://laws.justice.gc.ca/en/C-18.7/>

*Employment Equity Act*

<http://laws.justice.gc.ca/en/E-5.401/>

*Official Languages Act*

<http://laws.justice.gc.ca/en/O-3.01/>



## KEY ELEMENTS OF LEGISLATION

Elements		EMPLOYMENT EQUITY ACT	ENV'TAL ASSESSMENT ACT	HUMAN RIGHTS ACT	OFFICIAL LANGUAGES ACT	MULTICUL- TURALISM ACT
Declaration of Purpose		●	●	●	●	●
Policy Objectives		●	●	●	●	●
Planning	Roles and Responsibilities	●	●	●	●	●
	Process for Setting Policy Priorities	●	●	●	●	●
Implementation Mechanisms	Analytical Tools	●	●	●	●	●
	Complaint Process	●		●	●	
	Appeal Mechanisms	●		●	●	
	Regulations	●	●	●	●	
Reporting		●	●	●	●	●
Compliance		●	●	●	●	
Audit		●			●	
Evaluation		●	●	●	●	●

# ANNEX H

## GENDER BUDGETS

The idea of gender-responsive budgets developed out of a growing international understanding that macro-economic policy can contribute to narrowing or widening gender gaps in areas such as income, health and education and make the living standards of different groups of women and men better or worse.<sup>31</sup> Specifically, gender budget initiatives address the gaps between international commitments to gender equality and allocated resources; enhance the efficiency of economic policy and contribute to broader societal goals of social justice and sharing costs and benefits; and lead to greater transparency and accountability.<sup>32</sup>

Translating gender equality commitments and policies into budgetary commitments will advance gender equality and promote fiscal policies that effectively respond to the needs of all citizens. Because the national budget is the policy document that reflects the highest level of political commitment and the socio-economic development policies of a government, integrating gender-based analysis into budgetary processes is a key step towards equality for women.

Gender budgets are not separate budgets for women or for men; rather, they focus on gender awareness and mainstreaming in all aspects of budgeting at national and local levels. In particular, gender budgets monitor and evaluate government expenditure and revenue from a gender perspective; promote more effective use of resources to achieve gender equality and human development; stress the resetting of priorities rather than an increase in overall government expenditure; and emphasize reorientation of programs within sectors rather than changes in the overall amounts allocated to particular sectors. In terms of expenditure, there are three categories suggested in a gender budget exercise: expenditures targeted to specific groups of women and men, girls and boys to meet their specific needs; expenditures to promote equal opportunities within the public sector; and expenditures that in principle make goods and services available to the whole community. These are assessed for their gender impact.

It is relatively easy to identify the gender implications of the first two categories but the majority of expenditures fall into the third category. The challenge is to effectively apply gender-based analysis to the entire budget and broaden accountability and transparency to include the gender impacts of budget processes and macroeconomic policies.

The following key lessons and good practices have been identified by countries (e.g., South Africa, Australia) and international institutions (e.g., the United Nations and Commonwealth Secretariat) that have experience in implementing gender budget initiatives within governments, including:

- political support at the highest levels creates an appropriate environment for gender budgeting;
- effective demonstration of the concrete and practical nature of a gender budget exercise is very important for drawing governments into the process;

<sup>31</sup> Commonwealth Secretariat (1999).

<sup>32</sup> *Ibid.*

- the technical knowledge, which is the “how to” for conducting a gender-based analysis, is often lacking throughout government. The development and application of policy tools, including training in gender-based analysis, and the use of gender-disaggregated data are fundamental concepts. These also help ensure there is no gap between national policy development on the advancement of women and budget appropriations;
- gender budget analysis is best placed in the Ministry of Finance as the key stakeholder within government;
- creating a partnership with civil society organizations is vital for monitoring and accountability; and
- initial gender budget analysis exercises often reveal more gaps than answers.

Gender budget initiatives are being recognized as important tools for analyzing the gap between government commitments and decision-making processes involved in government expenditure. The following bibliography provides resources on various gender budget initiatives, country case studies, reference manuals and examples of good practice in gender budgeting.

## BIBLIOGRAPHY

Bakker, I. (2005). *Gender Budget Initiatives: Why They Matter in Canada*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. Allen (1998). *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London: Commonwealth Secretariat.

Budlender, D., & Hewitt, G. (2002). *Gender Budgets Make More Cents*. London: Commonwealth Secretariat.

Commonwealth Secretariat (1999). *Gender Budget Initiative*. London: Commonwealth Secretariat.

Hofbauer-Balmori, H. (2003). *Gender and Budgets: Overview Report*. Brighton: BRIDGE, Institute of Development Studies.

Sen, G. (1999). *Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders and A Quick Guide to Gender Mainstreaming in Finance*. Gender Management System Series, London: Commonwealth Secretariat.

Sharp, R., & Broomhill, R. (2002). “Budgeting for Equality: The Australian Experience” in *Feminist Economics*, Vol. 8 (1), 25-47.

Villagomez, E. (2004). *Gender Responsive Budgets: Issues, Good Practices and Policy Options*. United Nations Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies, January 28-30.

UNIFEM (2000). *Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*. New York: UNIFEM.

# BIOGRAPHIES

## EXPERT PANEL ON ACCOUNTABILITY MECHANISMS FOR GENDER EQUALITY



Georgina Steinsky-Schwartz chaired the panel. Since 2004, she has served as president and chief executive officer of Imagine Canada, an organization that supports Canada's charities, non-profit organizations and socially conscious businesses. She has distinguished herself in the public, private and non-profit sectors, and has been an executive leader in handling change and transformation in large and complex organizations - among them, several federal government departments and three major Canadian corporations, including Bell Canada. Throughout her career, Ms. Steinsky-Schwartz has also served on the boards of many non-profit organizations.

*Photo of Georgina Steinsky-Schwartz is credited to the Toronto Star*



Dorienne Rowan-Campbell is an independent development consultant and a gender consultant who has spent the last 30 years providing human resource development, capacity building and training in countries such as Jamaica, Kenya, Zimbabwe and Belize. She initiated the Commonwealth Secretariat Women and Development Program, representing Canada. In 1975, she helped found the Canadian Research Institute for the Advancement of Women (CRIAW). In 1979, she established and became the first coordinator of Portrayal of Women for the Canadian Broadcasting Corporation (CBC). She is also the author and co-author of many publications on women's issues. She recently served as a technical advisor on a gender and policy initiative in Bangladesh for the Canadian International Development Agency.



Louise Langevin is a Professor of Law at the Université Laval and a member of the Quebec Bar. She holds the Claire Bonenfant chair of women's studies (January 2006). Professor Langevin is a former President of the Canadian Association of Law Teachers and is on the board of the National Association of Women and the Law. She has also taught at the University of Ottawa, the Université de Sherbrooke and the Université de Montréal. Her fields of study include feminist theory, violence against women, discrimination and women's rights - subjects on which she has vast knowledge and has published widely.







Status of Women Canada  
MacDonald Building  
123 Slater Street, 10th Floor  
Ottawa, Ontario K1P 1H9  
Telephone: (613) 995-7835  
Facsimile: (613) 957-3359  
Email: [publications@swc-cfc.gc.ca](mailto:publications@swc-cfc.gc.ca)  
Internet: [www.swc-cfc.gc.ca](http://www.swc-cfc.gc.ca)  
© 2005. All rights reserved.  
Printed in Canada.



Association féminine Canada

Edifice MacDonald

123, rue Slater, 10<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario) K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Facsimile : (613) 957-3359

Courriel : [publications@swc-cfc.gc.ca](mailto:publications@swc-cfc.gc.ca)

Internet : [www.swc-cfc.gc.ca](http://www.swc-cfc.gc.ca)

© 2005. Tous droits réservés.

Imprimé au Canada.







(Georgina Steinsky-Schwartz a présidé le groupe. Depuis 2004, elle est présidente et chef de la direction d'Imagine Canada, une organisation qui soutient l'égalité entre les sexes. Elle a consacré les 30 dernières années à s'occuper du développement des ressources humaines, du renforcement des capacités et de la formation dans des pays comme la Jamaïque, le Kenya, le Zimbabwe et Belize. Elle a lancé le programme « Femmes et développement » du Secrétariat du Commonwealth, à titre de représentante du Canada. En 1975, elle a aidé à fonder l'Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF). En 1979, elle a créé « Image de la femme » pour la Société Radio-Canada (SRC) et est devenue la première coordonnatrice de cette émission. En outre, elle est auteure et co-auteure de nombreuses publications sur les questions féminines. Elle a récemment été conseillère technique dans le cadre d'une initiative sur l'égalité entre les sexes et les politiques, lancée au Bangladesh pour l'Agence canadienne de développement international.

La photo de Georgina Steinsky-Schwartz est créditée au Toronto Star.

Louise Langvin est professeure titulaire à la faculté de droit de l'Université Laval et membre du Barreau du Québec. Elle occupe la Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition des femmes (janvier 2006). Elle a été présidente de l'Association canadienne des professeurs de droit et elle fait partie du conseil d'administration de l'Association nationale de la femme et du droit. Elle a aussi enseigné à l'université d'Ottawa, de Sherbrooke et de Montréal. Ses domaines de recherche portent sur les théories féministes, la violence faite aux femmes et sur les droits fondamentaux. Elle possède de vastes connaissances sur ces questions et a publié de nombreux ouvrages qui traitent de ces sujets.



## BIBLIOGRAPHY

Bakker, I. (2005). *Gender Budget Initiatives: Why they matter in Canada*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives.

Budlender, D., Sharp, R. et Allen, K. Allen (1998). *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Budlender, D. et Hewitt, G. (2002). *Gender Budgets Make More Cents*. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Secrétariat du Commonwealth, (1999). *Gender Budget Initiative*. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Hofbauer-Balmori, H. (2003). *Gender and Budgets: Overview Report*. Brighton : BRIDGE, Institute of Development Studies.

Sen, G. (1999). *Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders et A Quick Guide to Gender Mainstreaming in Finance*. (Gender Management System Series. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Sharp, R. et Broomhill, R. (2002). « Budgeting for Equality: The Australian Experience » dans *Feminist Economics*, vol. 8 (1), 25-47.

Villagomez, E. (2004). *Gender Responsive Budgets: Issues, Good Practices and Policy Options*. Colloque régional des Nations Unies sur l'intégration d'une perspective sexospécifique dans les politiques économiques, 28-30 janvier.

UNIFEM (2000). *Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*. New York: UNIFEM.

Il est relativement facile de cerner ces implications dans le cas des deux premières catégories, mais la majorité des dépenses appartiennent à la troisième. Le défi est d'arriver à appliquer judicieusement l'analyse comparative entre les sexes à l'ensemble du budget et à élargir la portée du concept de la responsabilité et de la transparence pour y intégrer les discussions sur l'égalité entre les sexes des processus budgétaires et des politiques macroéconomiques.

Les leçons clés et les pratiques exemplaires suivantes ont été retenues par des pays (p. ex. l'Afrique du Sud et l'Australie) et des institutions internationales (p. ex. les Nations Unies et le Secrétariat du Commonwealth) qui ont réalisé des initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes au sein des gouvernements, notamment :

- Le soutien politique aux niveaux les plus élevés crée un climat propice à l'établissement de budgets favorisant l'égalité entre les sexes;
- la démonstration efficace de la nature concrète et pratique d'un exercice de budgets favorisant l'égalité entre les sexes est très importante pour intéresser les gouvernements au processus;
- le gouvernement manque souvent de connaissances techniques, qui constituent le « mode d'emploi » de la réalisation d'une analyse comparative entre les sexes. L'élaboration et l'utilisation d'outils stratégiques, y compris la formation à l'analyse comparative entre les sexes et le recours à des données ventilées par sexe, sont des concepts fondamentaux. Elles aident aussi à assurer qu'il n'y a pas d'écart entre l'élaboration de la politique nationale sur l'avancement des femmes et les affectations budgétaires;
- il y a lieu que le ministère des Finances, à titre de principal intervenant au sein du gouvernement, soit chargé de l'analyse des budgets favorisant l'égalité entre les sexes;
- il est vital de créer un partenariat avec des organisations de la société civile à des fins de surveillance et de responsabilisation;
- les premiers exercices d'analyse des budgets favorisant l'égalité entre les sexes révèlent souvent d'énormes écarts qu'ils ne donnent de réponses.

Les initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes sont reconnues comme un outil important pour analyser l'écart entre les engagements des gouvernements et les processus de décision qui donnent lieu aux dépenses de l'État. La bibliographie qui suit présente des documents concernant diverses initiatives de budgets favorisant l'égalité entre les sexes, des études de cas de pays, des manuels de référence et des exemples de pratiques exemplaires dans l'établissement de budgets favorisant l'égalité entre les sexes.

L'idée de budgets favorisant l'égalité entre les sexes provient d'une meilleure compréhension à l'échelle internationale des contributions que peut apporter la politique macroéconomique au rétrécissement ou à l'élargissement de l'écart entre les sexes dans des domaines tels que les revenus, la santé et l'éducation, et à l'amélioration ou à la détérioration des niveaux de vie de divers groupes de femmes et d'hommes.<sup>31</sup> Plus précisément, les initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes veulent combler les écarts entre les engagements internationaux en faveur de l'égalité entre les sexes et les ressources qu'on y affecte, améliorer l'efficacité de la politique économique et favoriser la poursuite de buts sociaux plus généraux comme la justice sociale et le partage des coûts ainsi que des avantages et engendrer une transparence et une responsabilisation accrues<sup>32</sup>.

En transformant les engagements et les politiques en faveur de l'égalité entre les sexes en engagements budgétaires, on fera avancer l'égalité entre les sexes et on mettra en avant des politiques financières qui répondent vraiment aux besoins de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Étant donné que le budget national est le document stratégique qui traduit l'engagement politique aux plus hauts niveaux et énonce les politiques de développement socioéconomique d'un gouvernement, l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les processus budgétaires est une étape clé vers l'égalité entre les sexes.

Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes ne sont pas des budgets distincts pour les femmes ou pour les hommes; ils mettent plutôt l'accent sur la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et à l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes dans toutes les dimensions de l'établissement de budgets aux paliers national et local. Plus particulièrement, les budgets favorisant l'égalité entre les sexes servent à évaluer les dépenses et les recettes de l'État dans la perspective de l'égalité entre les sexes; ils favorisent une utilisation plus efficace des ressources pour assurer l'égalité entre les sexes et le développement humain; ils insistent sur l'établissement de nouvelles priorités plutôt que sur une augmentation des dépenses générales de l'État; et ils privilégient la réorientation des programmes au sein des divers secteurs plutôt que la modification des sommes globales affectées à tel ou tel secteur. En ce qui a trait aux dépenses, on propose trois catégories pour un exercice de budgets favorisant l'égalité entre les sexes : les dépenses ciblées sur des groupes bien définis de femmes et d'hommes, et de filles et de garçons, pour répondre à leurs besoins propres, des dépenses pour favoriser l'égalité des chances dans le secteur public, et des dépenses qui, en principe, permettent à l'ensemble de la collectivité d'avoir accès à des biens et services. Ces dépenses sont évaluées en fonction de leurs répercussions sur l'égalité entre les sexes.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS LÉGISLATIFS

Éléments	Énoncé d'objet				
	LOI SUR L'ÉQUITÉ EN EMPLOI	LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE	LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES	LOI SUR LE MULTICULTURALISME
	Objectifs	●	●	●	●
	Planification	Rôles et Responsabilités	●	●	●
		Processus de formulation des priorités stratégiques	●	●	●
	Mécanismes de mise en œuvre	Outils d'analyse	●	●	●
		Processus de plainte	●	●	
		Mécanismes d'appel		●	
		Règlements	●	●	●
	Déclaration	●	●	●	●
Conformité	●	●	●	●	
Vérification	●			●	
Évaluation	●	●	●	●	●

## VII. Vérification

Certaines fonctions de vérification confiées tant au Conseil du Trésor qu'aux commissions compétentes permettent de resserrer le respect d'une loi. Alors que le processus de plainte repose en bonne partie sur les plaintes de la population, la fonction de vérification permet quant à elle aux commissions de voir à ce que les ministères et les employeurs fédéraux atteignent systématiquement les objectifs prévus par la loi. Par exemple, la loi donne au Commissariat aux langues officielles le mandat d'effectuer des vérifications de conformité à la *Loi sur les langues officielles* et à la Commission canadienne des droits de la personne celui de vérifier le respect par les employeurs fédéraux de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

## VIII. Évaluation

L'ajout d'une composante d'évaluation à une loi offre la garantie qu'on examinera l'objet et la raison d'être et qu'on étudiera la pertinence de la portée et du champ d'application de celle-ci, ce qui comprend un examen de ses exemptions. À cette fin, toutes les lois prévoient la possibilité de procéder à une forme quelconque d'examen des mécanismes d'administration, règlements et directives qui s'y rattachent. Ainsi, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la *Loi sur le multiculturalisme* prévoient la tenue d'examens en permanence. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoyait qu'elle devait faire l'objet d'un examen cinq ans après son entrée en vigueur.

## Liens aux textes législatifs

*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-15.2/index.html>

*Loi canadienne sur les droits de la personne*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/H-6/index.html>

*Loi sur le multiculturalisme canadien*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-18.7/index.html>

*Loi sur l'équité en matière d'emploi*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/E-5.401/index.html>

*Loi sur les langues officielles*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/index.html>



**ii) Processus de plainte**

La Loi sur l'équité en matière d'emploi, la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Loi sur les langues officielles ont institué des processus fondés sur la plainte de façon à offrir un recours aux tierces parties touchées par la loi. Cela comprend l'étude des plaintes et l'aiguillage des cas au Tribunal des droits de la personne ainsi que le prévoit la Loi canadienne sur les droits de la personne et aux tribunaux d'équité en matière d'emploi ainsi que le prévoit la Loi sur l'équité en matière d'emploi. D'autres mécanismes assurant la conformité tels que la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat aux langues officielles ont le pouvoir législatif de faire enquête sur les plaintes relatives à divers droits à l'égalité.

**iii) Mécanismes d'appel**

Une décision rendue en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, de la Loi canadienne sur les droits de la personne ou de la Loi sur les langues officielles peut faire l'objet d'un appel. Par exemple, les parties qui désapprouvent une décision du Tribunal canadien des droits de la personne peuvent interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale. Dans certains cas, on peut interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada. Dans le même ordre d'idées, ces tribunaux sont aussi des mécanismes d'appel en vertu de la Loi sur les langues officielles et de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

**iv) Réglements**

Les lois s'accompagnent chacune de règlements qui en institutionnalisent la mise en œuvre. Par exemple, la Loi sur les langues officielles est assortie de règlements sur les communications avec le public et sur la descente du public dans les deux langues officielles. Se greffent à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale des règlements concernant les exigences de détermination, de notification et de suivi en matière d'évaluation environnementale.

**V. Rapports**

Ces cinq lois comportent aussi des mécanismes de rapport visant à tenir le gouvernement et le public au courant de la situation des politiques et programmes afférents. Elles prévoient par exemple à divers degrés l'obligation législative pour les ministres, les commissaires, le Conseil du Trésor ou les tribunaux judiciaires de présenter des rapports annuels.

**VI. Conformité**

Ces lois ont aussi en commun l'obligation qui est faite à des organismes, ministères ou commissions clés, y compris aux organismes centraux tels que le Conseil du Trésor et le Bureau du conseil privé, de veiller à ce que les parties, dont les ministères fédéraux, se conforment aux dispositions et aux politiques qui sont prévues dans leur texte. Le Commissariat aux langues officielles, par exemple, est tenu par la loi d'assurer le respect de la Loi sur les langues officielles en faisant enquête sur les plaintes qui lui sont adressées et en formant des recours devant les tribunaux. Dans le même ordre d'idées, la Commission canadienne des droits de la personne peut entamer des procédures contre les employeurs qui manquent à leurs obligations en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi ou de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

qui échoit au Cabinet, au Secrétaire du Conseil du Trésor, au Bureau du Conseil privé, à l'ensemble des ministres et aux réseaux de champions au sein des ministères et organismes de faire la promotion de la Loi. Des composantes semblables figurent dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi, la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Loi sur le multiculturelisme et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. De plus, les rôles et responsabilités du Commissariat aux langues officielles et de la Commission canadienne des droits de la personne en matière d'application et de conformité sont décrits dans leurs lois respectives.

## ii) Processus d'établissement des priorités stratégiques

Des éléments facilitant la formulation des priorités stratégiques ont aussi été prévus dans ces lois de façon à ce que le public canadien soit bien servi. Par exemple, la *Loi concernant les droits de la personne* prévoit notamment qu'il appartient à la Commission canadienne des droits de la personne de faire des études pertinentes sur les droits et libertés et d'étudier les recommandations et suggestions qui lui sont faites à l'égard de ces droits et libertés. De plus, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* décrit la responsabilité qui échoit à la Commission de tenir des consultations publiques sur tout projet de règlement relatif à la Loi. La *Loi sur les langues officielles* prévoit que la ou le ministre du Patrimoine canadien doit prendre des moyens pour veiller à ce que la population soit consultée durant l'élaboration des politiques et l'examen des programmes ayant trait à la promotion et à l'égalité des deux langues officielles. Dans le même ordre d'idées, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit la participation du public au processus d'évaluation environnementale.

#### IV. Mécanismes de mise en œuvre

Toutes ces lois prévoient des procédures ou des directives pour faire face aux questions, aux situations ou aux aspects opérationnels portant sur les objectifs stratégiques afin de jeter un pont administratif entre les programmes, les services et le public.

### i) Outils d'analyse et processus administratifs

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* décrit le processus d'évaluation environnementale, qui comprend un examen préalable ou une étude exhaustive des incidences environnementales d'un projet. Dans le même ordre d'idées, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige des employeurs fédéraux qu'ils recueillent de l'information sur la population active, qu'ils fassent une analyse des effets et qu'ils examinent les systèmes, politiques et pratiques d'emploi pour éviter que certains groupes ne soient sous-représentés et pour les aider à créer un plan d'équité en matière d'emploi. La *Loi sur le multiculturalisme* prévoit que les institutions fédérales doivent recueillir des données statistiques « permettant l'élaboration de politiques, de programmes et d'actions tenant dûment compte de la réalité multiculturelle du pays ». De plus, un certain nombre de plans d'action et de politiques ont été mis en avant pour appuyer l'application des lois. Par exemple, le Plan d'action pour les langues officielles précise le cadre de responsabilisation, les rôles et les responsabilités en matière de langues officielles. Le Cadre de responsabilisation de gestion et la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats servent de point d'ancrage à l'obligation qui est faite aux organismes centraux et aux sous-ministres ayant des responsabilités en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de rendre compte de leur travail. Dans le même ordre d'idées, la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes renforce la fonction de l'évaluation environnementale en précisant les obligations des ministères et des organismes en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Le comité a choisi de passer en revue les lois canadiennes sur l'équité en matière d'emploi, les droits de la personne, l'évaluation environnementale, les langues officielles et le multiculturalisme pour en dégager les éléments communs, surtout en ce qui a trait aux structures de responsabilisation.

## I. Énoncé d'objet

Les lois ont en commun d'énoncer clairement leur intention de promouvoir le changement au sein de la société. L'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, par exemple, est de réaliser l'égalité en milieu de travail et de supprimer les entraves à l'emploi auxquelles se butent certains segments de la population. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* cherche à prévenir la dégradation de l'environnement de même qu'à promouvoir le développement durable. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a pour but d'assurer à toutes et à tous des chances égales sans discrimination fondée sur, par exemple, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, le sexe ou la déficience. La *Loi sur le multiculturalisme* prône la politique du multiculturalisme qui reflète la diversité culturelle et raciale au sein de la société canadienne et affirme la liberté de toute citoyenne et de tout citoyen de sauvegarder, d'enrichir et de partager son patrimoine culturel. La *Loi sur les langues officielles* s'emploie à faire respecter le français et l'anglais à titre de langues officielles du Canada, à promouvoir l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage et à favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle.

## II. Objectifs stratégiques

Pour s'acquitter de leur objet, la plupart des lois précisent l'engagement du gouvernement en la matière et la façon dont il entend appuyer sa réalisation et produire les résultats souhaités en énonçant des objectifs stratégiques. Par exemple, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* fait état de l'intention du gouvernement de réaliser l'objectif du développement durable en s'assurant d'intégrer les considérations liées aux facteurs environnementaux à ses processus décisionnels. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* donne effet au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert « outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences ». Dans le même ordre d'idées, la *Loi sur le multiculturalisme* décrit la Politique canadienne de multiculturalisme, qui prévoit que les institutions fédérales doivent promouvoir des politiques, programmes et pratiques propices à la compréhension de la diversité au sein de la société canadienne.

## III. Planification

Les rôles, attributions et responsabilités de chacun, qui définissent les mandats et qui précisent les exigences à respecter dans la formulation de stratégies cohérentes pour venir à bout des questions en litige et obtenir des résultats concrets, facilitent également l'administration des ces lois.

## i) Rôles et responsabilités

Il appartient à différents intervenants et intervenantes de coordonner et d'appliquer les lois et de rendre compte de leurs obligations à leur égard. Par exemple, la *Loi sur les langues officielles* décrit la responsabilité

Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* est un outil qui a pour but d'approfondir le dialogue et de déboucher sur de meilleures politiques pour la population canadienne. Il décrit un certain nombre de bonnes pratiques à suivre pour améliorer les politiques publiques en atteignant les résultats suivants: une meilleure coopération entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire; la possibilité accrue de participer au dialogue durant le processus d'élaboration des politiques publiques; la révision systématique par le gouvernement fédéral de propositions importantes en matière de politiques et de programmes dans l'optique du secteur bénévole et communautaire de façon à tenir compte de façon pertinente et adéquate des répercussions sur le secteur bénévole et communautaire; l'élaboration et l'utilisation de mécanismes pour entamer un dialogue sur les préoccupations du secteur bénévole et communautaire; une disponibilité accrue de l'information; une meilleure compréhension des grands objectifs politiques de chaque partie et du rôle que chacun peut jouer pour en faciliter l'atteinte.<sup>30</sup> Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* repose sur un certain nombre de principes, dont l'inclusion, l'accessibilité et la responsabilisation.

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est un projet conjoint du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire. Ce dernier se compose d'organisations qui ont une vocation d'intérêt public, qui sont autonomes et qui ne versent pas de bénéfices à leurs membres. Les objectifs de l'ISBC sont de renforcer la capacité du secteur de relever les défis de l'avenir et d'améliorer la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement et la faculté de servir les Canadiennes et Canadiens.

L'ISBC a été lancée en juin 2000 et le gouvernement du Canada s'est engagé à consacrer 94,6 millions de dollars sur cinq ans à bâtir sa relation avec le secteur bénévole et communautaire. Ce financement a servi à formuler un accord décrivant les éléments clés suivants pour le renforcement des liens entre les deux secteurs : les valeurs communes (à savoir la démocratie, le civisme actif, l'égalité, la diversité, l'inclusion et la justice sociale) ; les principes directeurs (p. ex. les principes de la responsabilité et du dialogue soutenu) ; et les engagements (p. ex. développer des mécanismes de mise en œuvre de l'Accord et se pencher sur la question de la responsabilité ministérielle)<sup>28</sup>.

Dans la foulée de l'accord et pour en accélérer la mise en œuvre, on a élaboré le *Code de bonnes pratiques de financement* et le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* afin d'officialiser cette relation. L'objectif du Code de financement est de guider les rapports qu'entretiennent le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire sur les politiques et les pratiques de financement (p. ex. en ce qui a trait aux mécanismes de financement direct ou aux responsabilités des deux secteurs à l'égard des pratiques de financement). Le Code s'appuie sur les politiques et pratiques de financement en vigueur, formule des recommandations précises sur la façon d'améliorer les pratiques de financement direct et articule des principes directeurs (p. ex. la responsabilisation, la coopération et la collaboration, la diversité et l'équité d'accès)<sup>29</sup>. Il s'agit essentiellement d'un outil qui précise les bonnes pratiques relatives à l'aspect financier de la relation entre les deux parties et qui décrit le type de financement dont peuvent se prévaloir les organismes du secteur bénévole et communautaire (p. ex. les subventions et les contrats) ainsi que les types d'activités admissibles (p. ex. la prestation des programmes et des services, une capacité renforcée et durable ainsi que des alliances et des partenariats).

28 Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2001). *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*.  
29 Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2002). *Code de bonnes pratiques de financement*.



## COMMENTAIRES ET CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, il n'y avait pas de mécanismes de conformité non législatifs ou de peines imposées en cas de défaut de rendre compte de l'égalité entre les sexes dans les politiques ou les programmes. Un certain nombre de pays sont à déterminer s'ils devraient décrire leur but comme étant l'égalité pour les femmes ou l'égalité entre les sexes. L'Australie et la Nouvelle-Zélande utilisent l'égalité pour les femmes. Une saine gestion publique s'est souvent traduite par une meilleure qualité de gestion, en soulignant la gestion financière, plutôt que par des programmes et des services qui répondent efficacement aux besoins. Les questions liées à l'égalité entre les sexes ont été moins prioritaires dans les plans d'action des gouvernements.

AUSTRALIE	INDE	PAIS-BAS	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE	ROYAUME-UNI
On a exprimé beaucoup de frustration face au déplacement du mécanisme national de promotion de la femme du Cabinet du premier ministre au secteur social, soulevant des préoccupations quant au maintien de leur efficacité. La volonté politique, manifestée notamment par le premier ministre, avait permis à l'Australie d'élaborer des outils tels que le budget favorisant l'égalité entre les sexes dès les années 1980.	Une leçon évidente, c'est que l'organisme gouvernemental chargé de rendre la responsabilité visible par l'entremise de surveillance et de rapports doit être considéré comme ayant du poids et de l'autorité dans le système.	Si le mécanisme national est en fait affaibli comme l'assentent les informations reçues, les mécanismes de responsabilisation tels que les rapports des comités et de l'institut des politiques risquent de ne pas être aussi efficaces qu'ils le seraient en partenariat avec un solide mécanisme national.	On soulève des préoccupations en Norvège voulant que le mandat précédent ait été de faire de la promotion et d'être proactif et que le programme soit maintenant à la remorque des problèmes critiques découlant de la loi elle-même, et que la dimension juridique preme le pas sur toute autre dimension de l'intégration de considérations liées à l'égalité entre les sexes ou à la définition des nouveaux enjeux. Les enjeux pourraient être « individualisés » plutôt que nationaux, selon les cas qui se présenteront. Le pays perdra la vue d'ensemble des enjeux et de la situation des femmes. Il est intéressant que la Norvège sente le besoin de modifier son système au moment où elle est au premier rang de l'indice de développement humain tant sur le plan général qu'en ce qui a trait à l'égalité entre les sexes.	On a récemment procédé à une évaluation, mais les résultats ne sont pas encore connus, puisque, après l'élection en automne, il y a eu un certain retard dans la nomination de la ministre responsable et la publication du rapport n'a pas encore été approuvée.	Bien que l'Afrique du Sud semble avoir le bon dosage de mécanismes et de systèmes de responsabilisation dans les structures du pays et des États, bon nombre des structures manquent de ressources et il reste beaucoup à faire pour élargir le cadre de responsabilisation et réaliser les possibilités de ces mécanismes et systèmes.	La Suède, qui se situait un rang au-dessus du Canada sur l'indicateur de l'habilitation des femmes et l'indicateur sexospécifique de développement humain, traverse un processus d'évaluation rigoureuse. Les résultats ne sont pas connus mais les informations provenant de la Norvège indiquent que la Suède créera, au sein de la fonction publique, un bureau central chargé de la responsabilisation et de la surveillance. On n'a pu confirmer cette information à partir d'autres sources.	L'approche adoptée par le R.-U., bien qu'elle jouisse d'un appui général au sein des groupes de femmes et des groupes de défense de l'égalité, a aussi soulevé certaines questions. Puisque les questions relatives à l'égalité entre les sexes se retrouvent dans l'ensemble des mesures discriminatoires possibles, on voudrait que la Commission affirme qu'il n'y aura pas de préséance de droits, démontre clairement comment elle traitera des motifs de discrimination concurrents et comment elle abordera les conflits entre les différents ensembles de droits. Des interventions et des intervenants ont également demandé qu'on ne diminue pas les droits établis par la <i>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i> et par le <i>Programme d'action de Beijing</i> .

COMITÉ DE SURVEILLANCE

PAYS-BAS

AFRIQUE DU SUD

Le Parlement a mis en place un système de comités d'évaluation où siègent des personnes éminentes qui relèvent du Parlement. Il y a des comités qui ont le mandat d'examiner les dimensions de l'égalité entre les sexes. On n'a toutefois pas à donner suite aux rapports, bien que les enjeux puissent susciter l'attention des médias.

Des comités du Cabinet regroupés sont tenus d'adopter et de mettre en œuvre une politique nationale sur l'égalité entre les sexes lorsqu'ils se penchent sur des questions relatives à l'égalité entre les sexes; de veiller à ce que les discussions au Cabinet tiennent compte de l'égalité entre les sexes; de fournir l'accès à l'information; de veiller à ce que le cadre de coordination intégrée débouche sur des extrants sectoriels mesurables; de formuler des recommandations sur la politique et la législation dans l'optique de l'égalité entre les sexes. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure tout cela est respecté.

COMMISSIONS SUR L'ÉGALITÉ POUR LES FEMMES ET L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

AFRIQUE DU SUD

La commission sur l'égalité entre les sexes est un organisme créé par la loi afin de prodiguer des conseils et effectuer de la recherche. Il a un secrétariat et 11 commissaires, proposés par le public et nommés par le président, sur les conseils d'un comité parlementaire multipartite. Son mandat est très vaste : surveiller, évaluer les politiques et les pratiques du gouvernement et du secteur privé concernant l'égalité entre les sexes; examiner les lois proposées et existantes dans l'optique de l'égalité entre les sexes; faire de l'éducation publique. Il a aussi le pouvoir d'enquêter sur les inégalités ainsi que sur les plaintes relatives aux questions d'égalité entre les sexes, et de surveiller l'observation des conventions internationales et de faire rapport à ce sujet.

INDICATEURS ET MÉCANISMES DE SURVEILLANCE ET SYSTÈMES D'ÉVALUATION DU RENDEMENT

AUSTRALIE

INDE

PAYS-BAS

NORVÈGE

NOUVELLE-ZÉLANDE

Les groupes de surveillance publique, particulièrement les groupes de femmes, fournissent des outils d'information, p. ex. le budget favorisant l'égalité entre les sexes. Ce point de vue n'est pas partagé par tous les organismes de défense de l'égalité. • Envisage de nouveaux mécanismes de présentation de rapports, des rapports périodiques au premier ministre sur le rendement du gouvernement concernant des enjeux clés et des réunions mensuelles sur les nouveaux enjeux.

La commission nationale des femmes publie des « bulletins de rendement » sur diverses dimensions du rendement du gouvernement central et des gouvernements des États, et attire l'attention du public sur des enjeux critiques.

Une institution de politique autonome est financée par le gouvernement pour surveiller les progrès dans la poursuite des buts en matière d'égalité entre les sexes et faire rapport à ce sujet. • Les groupes de vigilance sont l'autre puissant outil de surveillance et de responsabilisation.

Le centre pour l'égalité entre les sexes pourrait critiquer le rendement du gouvernement et soulever des questions devant faire l'objet d'une discussion publique. Une récente évaluation du gouvernement estimait qu'il s'agissait d'une fonction inappropriée pour un organisme gouvernemental. On ignore si le mécanisme national réorganisé possèdera ce pouvoir général de surveillance et de déclaration. Les commentateurs craignent que l'ombud et le tribunal répondent avant tout aux plaintes et qu'on délaïse les questions qui ne peuvent faire l'objet d'arbitrage.

La Nouvelle-Zélande a essayé de mettre en rapport le rendement en matière d'égalité entre les sexes et les contrats de rendement et les primes salariales pour les hauts fonctionnaires. • On a toutefois constaté que les contrats de rendement comportaient trop d'éléments dépourvus d'indicateurs ou d'attentes précises à la lumière desquels évaluer le rendement. Le système a depuis complètement changé.

# CADRES ADMINISTRATIFS

AUSTRALIE	INDE	NOUVELLE-ZÉLANDE
Toutes les présentations au Cabinet doivent faire l'objet d'une ACS, mais cela n'est peut-être pas le cas en réalité.	Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes et les rapports au Parlement - on est passé d'une affectation aux programmes de promotion de la femme dans les budgets aux niveaux national et des États à une exigence relative aux budgets favorisant l'égalité entre les sexes. • On demande aux ministères d'évaluer quelles répercussions leurs programmes auront sur les femmes et quelles ressources sont affectées. Cette façon de procéder prend lentement racine. • Toutefois, les rapports sont présentés à la ministre responsable des Femmes et des Enfants, un petit ministère faible qui semble avoir de la difficulté à obtenir de la coopération et des rapports dans les délais prescrits, de sorte que la ou le ministre puisse faire rapport au Parlement.	Le ministère de la condition féminine essaie d'« intégrer l'influence » dans les principales sphères de la politique. • Les plans ministériels sont vérifiés en fonction de l'égalité entre les sexes, p. ex. vérification des salaires et de l'emploi; les déclarations d'intention font l'objet de vérifications effectuées sur certaines sections des plans ministériels. • Les documents du comité de développement social sont tenus de contenir une déclaration sur l'égalité entre les sexes, mais cette mesure de responsabilisation n'a pas tenu ses promesses. • Une liste de contrôle de la responsabilisation intervient à une étape postérieure du débat au Cabinet.

## LOI ASSURANT LA CONFORMITÉ

AUSTRALIE	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE	ROYAUME-UNI
Aucune loi sur l'égalité entre les sexes	Une loi sur l'égalité entre les sexes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une loi de 2005 interdisant la discrimination pour motifs d'ethnie, d'origine nationale, d'origine ancestrale, de couleur de la peau, de langue, d'orientation religieuse et éthique. • Règlements antidiscrimination dans une loi sur le climat de travail (ceux-ci protègent contre la discrimination sur le marché du travail pour motifs de sexe et d'origine ethnique, etc.) • Règlements antidiscrimination dans la législation sur le logement.</li> </ul>	Aucune mesure législative et hésite à envisager cette solution.	L'égalité pour les femmes est consacrée par la Constitution <ul style="list-style-type: none"> <li>• Charte des femmes</li> </ul>	Une loi sur l'égalité exige l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes.	La création, en 2005, de la Commission on the Equality of Human Rights veut créer une voix unifiée et cohérente sur les questions d'égalité et de droits de la personne. La loi sur l'égalité entre les sexes vient compléter cette mesure. Cette loi impose un devoir public de promouvoir l'égalité entre les sexes. • Tous les pouvoirs publics seront légalement tenus : - de concevoir un plan précisant les buts précis en matière d'égalité entre les sexes et montrant comment on les atteindra; - de consulter le personnel et les intervenants, s'il y a lieu, lors de l'élaboration du plan pour l'égalité entre les sexes; - de publier ses buts en matière d'égalité entre les sexes ainsi que le plan; - de surveiller les progrès et de publier des rapports d'étape annuels; et de revoir ses buts et son plan en matière d'égalité entre les sexes tous les trois ans. • Les pouvoirs publics seront légalement tenus d'éliminer la discrimination sexuelle et de promouvoir l'égalité entre les sexes. • Ce devoir à l'égard de l'égalité entre les sexes s'appliquera à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux organisations bénévoles et commerciales ayant passé des contrats de prestation de services avec ces pouvoirs publics.

## CAUCUS PARLEMENTAIRE

### AFRIQUE DU SUD

A) Le Joint Monitoring Committee on the Improvement of Quality of Life and Status of Women surveille les progrès : 1. Il évalue la politique gouvernementale pour déterminer si elle met en œuvre les engagements nationaux et internationaux concernant l'égalité entre les sexes; 2. Il surveille l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes aux politiques et aux programmes gouvernementaux au budget national et au cadre financier • B) Le Parliamentary Women's Caucus : un comité de tous les partis qui permet aux étues de se pencher sur les enjeux qui touchent les femmes et d'élaborer des stratégies sur les méthodes de changement.



TABLEAU INTERNATIONAL

ANNEXE E

Le tableau des quatre pages suivantes n'est pas exhaustif. Il met en relief certains mécanismes de responsabilisation utilisés dans d'autres pays auxquels le Groupe a porté un intérêt particulier.

ENVIRONNEMENT HABILITANT - PARTICIPATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

AUSTRALIE	INDE	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE	ROYAUME-UNI
Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité qui sont considérés comme les principaux alliés pour soutenir les interventions à l'égard des enjeux touchant les femmes et pour garantir un niveau de responsabilisation publique. Les groupes de femmes eux-mêmes estiment que cela est insuffisant et forment des préoccupations au sujet du repositionnement du mécanisme national de promotion de la femme, qui ne relèvera plus du bureau du premier ministre, mais du ministère du secteur social.	Groupes de femmes vigoureux et autonomes	Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité	Appui soutenu aux groupes de femmes	Participation des groupes de femmes et des organisations de la société civile à certains secteurs de l'élaboration des politiques et à la surveillance	Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité	Appui soutenu aux groupes de femmes par l'entremise de la Women's National Commission. Toutefois, en vertu du nouveau Equality Bill, cette Commission n'a pas de rôle défini, ce qui soulève des préoccupations chez les groupes de femmes qui ne savent pas quelle sera sa situation à l'avenir et sa contribution prévue.

MÉCANISME NATIONAL DE PROMOTION DE LA FEMME

AUSTRALIE

PAYS-BAS

NORVÈGE

Créé tout d'abord dans le cabinet du premier ministre, il a récemment été transféré au secteur social. L'une des approches jugées les plus efficaces pour exercer une influence sur la politique et engendrer la responsabilisation a été la préparation du budget favorisant l'égalité entre les sexes, qui est diffusé dans les médias le soir du budget, en même temps que le budget national. On s'interroge sur leur capacité de poursuivre cette démarche à partir de leur nouvelle situation.

Les commentateurs de la société civile s'inquiètent que les unités de l'égalité entre les sexes ou d'ACS soient disparus au cours des cinq dernières années, de sorte qu'on est en voie de perdre, en interne, l'approche systématique de l'égalité pour les femmes. On estime que cela survient parce que le ministère lui-même a été affaibli, un phénomène qui a débuté il y a sept ans. • À un moment donné, le Women's Policy Unit avait un rôle décisif à jouer et gardait les dossiers à l'avant-plan, mais cela est moins vrai maintenant. • La population voit des problèmes tels que la violence faite aux femmes, mais pas le portrait d'ensemble de la situation des femmes.

En mai 2005, le Parlement a approuvé un mécanisme conjoint contre toutes les formes de discrimination. Ce nouveau mécanisme institutionnel sera créé d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2006. 1. Ministère 2. Ombud pour l'égalité et la lutte contre la discrimination 3. Tribunal de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. L'ombud et le tribunal seront financés par l'État mais leurs travaux ne seront pas, de par la loi, assujettis aux directives gouvernementales. On vise ainsi à ce qu'ils soient libres de formuler des recommandations et de rendre des décisions au sujet d'incidents qui impliquent le gouvernement et les institutions d'État (même s'ils ne peuvent annuler ou modifier les décisions des autres pouvoirs publics).

**Valeurs de la fonction publique**

De par leurs actions, les leaders ministériels soulignent continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la FP dans les efforts déployés pour fournir des résultats aux Canadiens et aux Canadiennes (il s'agit de valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et axées sur les personnes).

**Régie et orientation stratégique**

Les conditions essentielles – cohérence interne, discipline organisationnelle et harmonisation en fonction des résultats – sont réunies pour assurer une orientation stratégique efficace, appuyer le ministre responsable et le Parlement et obtenir des résultats.



**Apprentissage, innovation et gestion du changement**

Le ministère gère par l'innovation et la transformation continues, favorise l'apprentissage organisationnel, attache de l'importance au savoir ministériel et apprend de son rendement.

**Résultats et rendement**

De l'information recueillie au sujet des résultats internes et liés aux programmes et services) et utilisée dans le cadre du processus décisionnel et les rapports transmis au public sont équilibrés, simples et faciles à comprendre.



font progresser l'égalité pour les femmes. Par exemple, le CRG présente une attente concernant « la capacité ministérielle continue de recherche et d'analyse [pour] permettre la formulation d'options de haute qualité en matière de politiques, de conception de programmes et de conseils à l'intention des ministres [par l'entremise] d'investissements dans la capacité stratégique et les outils d'analyse »<sup>26</sup> (voir le graphique ci-joint). Des fonctionnaires formés à l'analyse comparative entre les sexes pourraient intégrer à leur travail une analyse des effets d'une politique ou d'un programme donné sur les femmes comparativement aux hommes afin de produire des options détaillées qui prendraient vraiment en considération les réalités des femmes et des hommes, et assureraient « une orientation stratégique efficace, appuieraient le ministre et le Parlement et mèneraient à des résultats<sup>27</sup> » pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens.

Dans le même ordre d'idées, étant donné l'intention du gouvernement d'offrir des services axés sur la clientèle répondant aux besoins de cette clientèle et permettant de mesurer sa satisfaction pour améliorer de tels services, il est essentiel que les fonctionnaires comprennent comment les facteurs d'égalité entre les sexes doivent être intégrés à la conception et à la prestation des programmes et des services, de sorte que les obstacles involontaires qui pourraient entraver l'accès soient éliminés, que tant les femmes que les hommes puissent participer à l'élaboration du service ou du programme et que les avantages qu'on cherche à retirer de ces services ou programmes répondent comme il se doit aux besoins des femmes et des hommes.

Étant donné que le Secrétaire du Conseil du Trésor considère le CRG à la fois comme un instrument de responsabilisation en devenant un outil d'analyse, bon nombre de ses autres éléments (p. ex. la gestion du risque, la responsabilisation) et des politiques de gestion connexes du SCT, telles que la *Structure de gestion des ressources et des résultats* (S:RR) et le *Système d'information sur la gestion des dépenses* (SIGD), pourraient intégrer une optique qui tient compte des différences entre les sexes. Cela permettrait de recueillir les renseignements précis nécessaires pour contrer les répercussions involontaires des politiques ou des programmes sur les femmes et les hommes, et d'éviter d'appliquer des mesures correctives après coup. L'intégration de l'analyse comparative entre les sexes peut aider le gouvernement à atteindre ses objectifs dans la définition des résultats découlant des politiques et des programmes et dans la présentation de rapports sur leur efficacité aux parlementaires et à la population canadienne.

26 Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, « Cadre de responsabilisation de gestion », 2003.  
27 *Ibid.*

Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) est un ensemble de 10 éléments essentiels qui résument les attentes du gouvernement du Canada quant à la gestion moderne de la fonction publique. Il a été élaboré pour offrir aux gestionnaires de la fonction publique, particulièrement aux administratrices et administrateurs généraux, une liste claire des attentes concernant la gestion dans un cadre général pour un rendement organisationnel supérieur. Le cadre cherche à renforcer la responsabilisation pour garantir une gestion efficace des organismes gouvernementaux.

Au départ, le CRG a servi à alimenter le dialogue entre le Secrétariat du Conseil du Canada (SCT), l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFP) et les administratrices et administrateurs généraux sur l'état des pratiques de gestion de leurs organisations et sur les priorités en matière d'amélioration de la gestion. Son rôle à titre d'instrument d'encadrement a pris de l'ampleur pour lui permettre de cerner les priorités en matière d'amélioration de la gestion de certains ministères et organismes particuliers et les intégrer aux accords de gestion du rendement des sous-ministres conclus avec le greffier du Conseil privé. À l'automne 2005, le CRG a été harmonisé avec le cycle de planification et de rapport du gouvernement. Les ministères et organismes sont maintenant officiellement engagés à travailler de concert avec les organismes centraux pour déterminer les points forts et les points faibles de la gestion à l'aide des indicateurs du CRG.<sup>25</sup>

Le résultat ultime du Cadre est une fonction publique moderne où les services sont axés sur les citoyennes et citoyens; les valeurs de la fonction publique (p. ex. respect de la démocratie, valeurs professionnelles, valeurs éthiques et valeurs humaines) sont énoncées de façon claire et mises constamment en application; un soutien efficace est fourni aux ministères et une orientation stratégique est transposée en résultats au moyen d'un rendement organisationnel élevé; le processus décisionnel est transparent et responsable; les employés et employés sont appréciés et les capacités humaines et intellectuelles sont développées; les dépenses sont effectuées de façon responsable au moyen d'une saine gestion des deniers des contribuables; les risques sont définis et gérés; et le rendement organisationnel s'améliore constamment au moyen de l'innovation, du changement et de l'apprentissage.

Grâce au recours à des indicateurs et à des mesures, on s'attend que le CRG aide les gestionnaires de la fonction publique à améliorer les rapports ministériels au Parlement concernant les plans de gestion et qu'il témoigne à la population canadienne des progrès accomplis. Au moment où le gouvernement du Canada amorce l'élaboration d'une stratégie à long terme sur l'égalité entre les sexes, il est concevable que ce cadre puisse servir à démontrer concrètement l'engagement du gouvernement à obtenir des résultats qui

25 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Mise en œuvre du CRG ».

Malgré ces efforts, les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale sont équivoques. Il reste à déterminer à quel point les ministères et les organismes centraux considèrent que la notion de l'égalité entre les sexes est pertinente dans les principaux processus de décision et d'élaboration des politiques et des programmes. Certaines informations indiquent que les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour pratiquer les analyses, définir les résultats à atteindre et évaluer le rendement.

En ce moment, rien n'oblige les ministères à faire rapport de leurs pratiques en matière d'ACS ou de l'intégration de cet outil d'analyse au sein de leur organisation. En examinant les mécanismes de responsabilisation dans le cadre de son rapport sur l'ACS, le Comité permanent de la condition féminine a recommandé que le gouvernement du Canada soit obligé de démontrer non seulement un haut niveau d'appui et d'activité, mais aussi de faire la preuve de succès non équivoques au chapitre de l'ACS et de l'égalité pour les femmes. Cette recommandation tient compte de l'expertise internationale des cadres de responsabilisation qui rattachent les buts et les objectifs des politiques et des programmes gouvernementaux aux résultats et qui font de l'ACS une partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et des programmes. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement du Canada devra :

- énoncer un ensemble précis de buts et de résultats escomptés qui répondent à des lacunes importantes dans l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes;
- élaborer les principaux indicateurs et repères;
- établir des mécanismes formels de surveillance et de présentation de rapports;
- augmenter les ressources financières allouées à Condition féminine Canada et aux autres ministères désignés;
- accroître la coordination horizontale des mesures gouvernementales comportant des activités d'ACS.

Le gouvernement du Canada démontrera ainsi un leadership de deux façons : en s'assurant de faire des progrès en matière de planification et de présentation de rapports sur des résultats spécifiques liés à l'égalité pour les femmes et en institutionnalisant la pratique de l'ACS.

Les engagements pris par le gouvernement du Canada en 1995 concernant l'analyse comparative entre les sexes (ACS) ont été considérés comme une responsabilité partagée entre Condition féminine Canada (CFC), qui s'est vu confier un rôle de renforcement de la capacité, et chacun des ministères, qui ont été chargés de déterminer quelle loi ou politique serait susceptible d'exercer une influence différente sur les femmes et les hommes et qui se prêterait donc à l'application cohérente de cette optique d'analyse.

En 2000, pour accélérer la pratique de l'ACS dans les processus d'élaboration des politiques et des programmes, CFC a présenté une stratégie en six points comprenant des éléments horizontaux pour une vision générale visant à garantir l'intégration et la viabilité de l'ACS dans l'ensemble de l'administration fédérale. La stratégie fournit un cadre conceptuel pour appuyer la capacité organisationnelle et individuelle; elle favorise des bonnes pratiques fondées sur l'expérience internationale; et elle encourage des partenariats entre CFC et des ministères clés pour cibler les projets où l'ACS peut être adoptée de manière systématique afin de mettre en rapport la théorie et la pratique.

Dans le cadre de cette stratégie, on a créé un comité interministériel (CIM) sur l'ACS, présidé par CFC. Agissant depuis 1999 à titre de lieu de partage d'information, le comité s'est transformé en 2002 en un lieu d'apprentissage pour le renforcement permanent et accéléré de la capacité. CFC offre entre autres aux ministères représentés au CIM des ateliers, de la formation et des conseils techniques ainsi que sa participation à des projets pilotes pour appuyer la mise en œuvre de leurs stratégies ministérielles. Les ministères sont aussi invités à consulter le centre de documentation spécialisé sur l'ACS et à utiliser le sous-site web sur l'ACS.

À l'heure actuelle, les ministères suivants sont membres de ce comité: Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord, Justice Canada, Statistique Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Développement social Canada, le ministère de la Défense nationale et Patrimoine canadien. Le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances viennent de se joindre au comité.

Certains ministères ont pris l'initiative de créer leur propre infrastructure et un programme interne de formation. De telles mesures peuvent comprendre des énoncés ministériels sur ACS, l'intégration de l'ACS aux plans stratégiques et opérationnels et la création de centres de coordination ou de réseaux de spécialistes de l'égalité entre les sexes. Par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada a été le premier ministre à intégrer à la loi des mesures de responsabilisation liées à l'ACS. Cette loi prévoit que le ministre doit faire rapport annuellement au Parlement. Afin de s'y conformer, Citoyenneté et Immigration Canada a adopté le *Cadre stratégique pour l'analyse comparative entre les sexes (2005-2010)* qui énonce les objectifs, les principes, les activités et les étapes faisant l'objet de rapports pour les plans d'ACS de chaque direction générale.

## Violence et criminalité

La violence faite aux femmes est un autre problème qui nuit grandement à leur santé en plus d'avoir des répercussions sur leur situation socio-économique et subir l'influence de celle-ci. Par exemple, les femmes sont parfois contraintes de rester au sein d'une relation de violence pour éviter de devenir mères chefs de famille monoparentale et de vivre dans la pauvreté<sup>21</sup>.

La violence à l'endroit des femmes est encore un problème alarmant de la société canadienne et certaines femmes sont aussi touchées par la violence fondée sur la race et le sexe et d'autres facteurs qui les dévalorisent et les rendent plus vulnérables. La nature différente de la violence familiale selon le sexe saute aux yeux lorsqu'on compare le taux de violence documentée contre les femmes au taux de violence documentée contre les hommes. Par exemple, bien qu'on estime que 7 p. 100 des femmes et 6 p. 100 des hommes aient été victimes d'une forme quelconque de violence conjugale au cours des cinq années précédentes<sup>22</sup>, les femmes déclaraient plus souvent en avoir subi des blessures. De 1974 à 2003, il s'est généralement perpétré de quatre à cinq fois plus d'homicides de conjoints à l'endroit des femmes qu'à l'endroit des hommes<sup>23</sup>. En 2003, les huit dixièmes des agressions sexuelles commises dans la famille contre des enfants et des jeunes, qui sont perpétrées d'ordinaire par les parents, l'ont été contre les filles. Dans le même ordre d'idées, les femmes âgées sont plus susceptibles d'être victimes de violence familiale que ne le sont les hommes. Chez les personnes âgées victimes de violence, près de 40 p. 100 des femmes et 20 p. 100 des hommes ont été agressées par un membre de la famille.

Les femmes autochtones sont particulièrement à risque d'être victimes de violence fondée tant sur la race que sur le sexe. Fait à noter, les Autochtones sont trois fois plus susceptibles (21 p. 100) que les non-Autochtones (7 p. 100) d'être victimes de violence conjugale. En particulier, les femmes autochtones courent deux fois plus de risques que les hommes autochtones d'être victimes de violence entre conjoints et trois fois plus que n'en courent les femmes et les hommes non autochtones<sup>24</sup>.

Vous trouverez davantage d'information sur ces statistiques sur le site web de Condition féminine Canada à : [http://www.swc-cfc.gc.ca/ges/ges/assessing\\_f.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/ges/ges/assessing_f.html).

21 Scott, C., A. London et M. Myers. (2002). « Dangerous Dependencies: The Intersection of Welfare Reform and Domestic Violence ».

22 dans *Gender & Society*, 16, 878-897. Voir aussi Purvin, D. (2003). « Weaving a Tangled Safety Net », dans *Violence Against Women*, 9, 1263-1277.

23 Statistique Canada, *Enquête sociale générale*, 2004.

24 Statistique Canada, *La violence familiale au Canada, 2005*.

25 *Évaluation de la violence contre les femmes: un profil statistique*, ministres responsables de la condition féminine à l'échelle fédérale/provinciale/territoriale 2002



Le partage du travail rémunéré et du travail non rémunéré entre les femmes et les hommes semble vouloir s'équilibrer un peu plus. Les femmes détiennent une part croissante du travail rémunéré, et leur part du travail non rémunéré diminue. Mais les femmes font encore une fois et demie plus de travail non rémunéré que n'en font les hommes.

## Gains et revenu

S'ils augmentent graduellement, les gains des femmes demeurent toutefois inférieurs à ceux des hommes. De 1995 à 2002, le fossé salarial relatif entre les femmes et les hommes est demeuré profond. En 1995, les hommes gagnaient en moyenne 32 312 \$ et les femmes, 17 788 \$ (soit environ 55 p. 100 du revenu des hommes). En 2002, les hommes gagnaient encore nettement plus (36 748 \$) que les femmes (21 337 \$), quoique les gains relatifs des femmes correspondaient alors à 58 p. 100 de ceux des hommes.

S'il est vrai que les gains représentent la part du lion du revenu total des hommes et des femmes, d'autres sources de revenu, comme les pensions alimentaires pour enfants, les prestations de maternité, les prés-rétirements pour enfants versés à la mère, l'aide sociale et la sécurité de la vieillesse, sont relativement plus importantes pour les femmes. Après combinaison de toutes les sources de revenu, l'écart entre les femmes et les hommes s'amenuise. En 2002, le revenu total était d'en moyenne 36 577 \$ chez les hommes et de 22 415 \$ chez les femmes (soit un revenu correspondant à 61 p. 100 environ de celui des hommes).

## Pauvreté

Les femmes sont plus à risque que les hommes de vivre dans la pauvreté. En 2002, 10,1 p. 100 des femmes et 8,8 p. 100 des hommes touchaient un faible revenu. Mais certains groupes sont plus à risque. Chez les personnes seules, par exemple, 31,1 p. 100 des femmes âgées et 24,5 p. 100 des hommes âgés vivent dans la pauvreté. C'est le cas de 10,7 p. 100 des pères chefs de famille monoparentale et de 34,8 p. 100 – et trois fois plus – des mères dans la même situation. Dans le même ordre d'idées, 36,4 p. 100 des femmes autochtones, 26 p. 100 des femmes handicapées et 23,2 p. 100 des femmes immigrantes risquent davantage que les hommes du même groupe qu'elles de toucher un faible revenu.

## Santé

L'espérance de vie à la naissance est un indicateur clé de l'état de santé d'une population. Au Canada, elle a culminé en 2002 tant chez les femmes, à 82,1 ans, que chez les hommes, à 77,2 ans. Les femmes vivent cependant un plus grand nombre d'années avec des invalidités et ont davantage de comorbidités que les hommes<sup>19</sup>. Les femmes meurent aussi plus souvent de causes spécifiques à leur sexe telles que le cancer du sein, le cancer des ovaires et les complications liées à la grossesse. Il est par ailleurs démontré que les hommes sont plus susceptibles de mourir de causes externes telles que des accidents et des blessures. La situation des Autochtones est fort différente; c'est qu'en dépit d'améliorations, leur espérance de vie demeure inférieure à la moyenne nationale (76,3 ans pour les femmes autochtones et 68,9 ans pour les hommes autochtones)<sup>20</sup>.

19 Statistique Canada, *Enquête sur la participation et les limitations d'activités*, 2001.  
20 Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

Travail rémunéré

La participation accrue des femmes au marché du travail est l'une des tendances les plus significatives des dernières décennies. Le taux d'emploi des femmes est passé de 42 p. 100 en 1972 à 57,2 p. 100 en 2003, tandis que celui des hommes a fléchi, glissant de 73 p. 100 à 68 p. 100 durant cette période<sup>13</sup>. Les femmes travaillant à temps plein ont de façon constante des salaires horaires inférieurs à ceux des hommes. Les écarts salariaux viennent en partie de ce que les femmes font toujours l'objet d'une certaine ségrégation professionnelle et que leur travail demeure sous-évalué. Les femmes sont fortement représentées dans un mince éventail de professions à prédominance féminine où les revenus moyens sont souvent inférieurs à ceux que touchent les hommes dans les professions à prédominance masculine. Par exemple, les femmes sont surreprésentées en sciences infirmières (87,7 p. 100), en éducation (63 p. 100) et dans le travail de bureau (75 p. 100) et elles sont sous-représentées dans la gestion (24,2 p. 100), le génie (22 p. 100) et les métiers (6,6 p. 100)<sup>14</sup>.

De 1967 à 2003, le ratio des gains des femmes à ceux des hommes travaillant à temps plein toute l'année est passé de 58,4 à 71,2. Si la hausse a été plutôt constante, la tendance semble avoir plafonné puisque le ratio, malgré quelques fluctuations mineures, oscille autour de 70 depuis 1990.

Les femmes dans les postes de pouvoir et d'influence

Les femmes sont sous-représentées dans les postes de pouvoir au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Par exemple, les femmes ne représentent que 20,9 p. 100 des députés à la Chambre des communes, 34,7 p. 100 des sénateurs, 20,7 p. 100 des sous-ministres fédéraux, 25,8 p. 100 des juges nommés par le gouvernement fédéral et 20,2 p. 100 des députés provinciaux et territoriaux<sup>15</sup>. Qui plus est, les femmes ne représentent que 14,4 p. 100 des dirigeants des 500 plus grandes sociétés au Canada et que 11,2 p. 100 des membres de leurs conseils d'administration; 7,1 p. 100 à peine en sont de hautes dirigeantes et seulement 0,04 p. 100 sont à leur tête<sup>16</sup>.

Travail non rémunéré

En 1998, les femmes passaient en moyenne 4,3 heures par jour à faire du travail non rémunéré (p. ex. s'occuper des enfants et d'autres personnes et faire de l'entretien ménager), alors que les hommes n'y consacraient que 2,8 heures. Les femmes consacraient 2,4 heures par jour au soin des enfants, et les hommes, 1,8 heure<sup>17</sup>. Trouver un équilibre entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré est l'un des éléments clés du défi que doivent relever les femmes dans leur quête d'égalité économique. À voir la répartition actuelle du travail rémunéré, le besoin croissant de soins chez les personnes âgées, le besoin accru de services de garde d'enfants et la nécessité grandissante de gagner un revenu, il est évident que les Canadiennes n'ont pas encore réalisé cet équilibre<sup>18</sup>.

13 Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2003.

14 *Ibid.*

15 Statistique Canada, *Les femmes et les hommes au Canada*, 2003.

16 Catalyst, *2004 Catalyst Census of Women Corporate Officers and Top Earners in Canada*.

17 Statistique Canada, *Enquête sociale générale*, 1998.

18 *Ibid.*

ÉVALUER L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES:  
LA SITUATION DES FEMMES ET DES HOMMES AU CANADA

Situation démographique

Au Canada, compte tenu de la baisse du taux de fécondité (qui est passé de 2,3 en 1970 à 1,5 en 2002) et du vieillissement de la population, les personnes âgées représenteront une proportion croissante de la population au fil des prochaines décennies. La majorité d'entre elles seront des femmes. À l'heure actuelle, les femmes et les hommes de plus de 65 ans représentent respectivement 7 p. 100 et 5,5 p. 100 de la population. De plus, les femmes (13,3 p. 100), et surtout les femmes âgées, sont plus susceptibles d'avoir des invalidités de longue durée que ne le sont les hommes (11,5 p. 100).

Il est important de noter que les tendances sont très différentes chez les Autochtones (3,3 p. 100 de la population), dont le taux de fécondité est plus élevé et la population, plus jeune. En outre, la population des minorités visibles (13,4 p. 100) s'accroît, tandis que les immigrants constituaient 8,4 p. 100 de la population canadienne en 2001 et devraient continuer d'alimenter fortement la croissance démographique.

Les nouvelles tendances et la diversité croissante de la composition des familles ont des conséquences pour l'égalité entre les sexes. Par exemple, le nombre de familles monoparentales avant une femme à leur tête a fait un bond spectaculaire. D'à peine 9 p. 100 en 1961, la proportion de ces familles était montée à 16,4 p. 100 en 1991 et à 20,1 p. 100 en 2001, des taux bien plus élevés que ceux observés chez les hommes<sup>10</sup>. De surcroît, la monoparentalité est aussi plus fréquente dans certaines populations. En 2001, 8,7 p. 100 des Canadiennes étaient chefs de famille monoparentale comparativement à 2,1 p. 100 des hommes. Ces taux sont légèrement supérieurs chez les immigrants (9,4 p. 100 des femmes et 2,1 p. 100 des hommes) et les membres des minorités visibles (10,4 p. 100 des femmes et 2 p. 100 des hommes) et considérablement plus élevés chez les Autochtones (19,4 p. 100 des femmes et 4,8 p. 100 des hommes)<sup>11</sup>.

Éducation

En général, les femmes ont fait des gains en matière de scolarité. La proportion des femmes possédant un diplôme universitaire est montée en flèche au cours des dernières décennies. En 2001, presque autant de femmes (17,8 p. 100) que d'hommes (18,1 p. 100) étaient titulaires d'un certificat, d'un diplôme ou d'un grade d'études universitaires et les femmes représentaient 70,4 p. 100 des effectifs universitaires des programmes de formation à l'enseignement et 59,1 p. 100 en médecine. Mais les femmes sont encore sous-représentées au sein de disciplines telles que les mathématiques et les sciences physiques (32,1 p. 100) ainsi que le génie et les sciences appliquées (14,7 p. 100)<sup>12</sup>.

10 Statistique Canada, *Recensement du Canada, 2001*.  
11 *Ibid.*  
12 Statistique Canada, *Recensement du Canada, 2001*.

## LIENS AUX SITES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX

Alberta, questions d'intérêt particulier pour les femmes (en anglais)  
[www.cd.gov.ab.ca/helping\\_albertans/human\\_rights/womens\\_issues/index.asp](http://www.cd.gov.ab.ca/helping_albertans/human_rights/womens_issues/index.asp)

Colombie-Britannique, le Seniors' and Women's Issues Department (en anglais)  
[www.mcas.gov.bc.ca/wss/](http://www.mcas.gov.bc.ca/wss/)

Manitoba, Direction générale de la condition féminine  
<http://www.gov.mb.ca/wd/index.fr.html>

Nouveau-Brunswick, Bureau du Conseil exécutif, Direction des questions féminines  
<http://www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/index-f.asp>

Terre-Neuve-et-Labrador, Bureau des politiques sur la condition féminine  
<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/WPO/fr/default.htm>

Territoires du Nord-Ouest, le Office of the Women's Advisory (en anglais)  
[www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/](http://www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/)

Nouvelle-Écosse, le Conseil consultatif sur la condition féminine (en anglais)  
[www.gov.ns.ca/staw/](http://www.gov.ns.ca/staw/)

Nunavut, Ministère de la Culture, des Aînés et de la Jeunesse  
<http://www.gov.nu.ca/cley/french/indexnew.htm>

Ontario, Direction générale de la condition féminine  
<http://www.citizenship.gov.on.ca/owd/index1.html>

Île-du-Prince-Édouard, le Advisory Council on the Status of Women (en anglais)  
[www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=F](http://www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=F)

Québec, Coordination à la Condition féminine  
<http://www.scf.gouv.qc.ca/>

Saskatchewan, le Status of Women Office (en anglais)  
[www.swo.sk.ca/](http://www.swo.sk.ca/)

Yukon, la Women's Directorate (en anglais)  
[www.womensdirectorate.gov.yk.ca/](http://www.womensdirectorate.gov.yk.ca/)

Bien qu'il ne traite pas d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes, le gouvernement du Canada s'emploie depuis longtemps à analyser, et ce tôt dans son processus de décisions stratégiques, les impacts que ses politiques ont sur les femmes par rapport à ceux qu'elles ont sur les hommes. En 1976, le gouvernement fédéral s'est doté d'une stratégie de mise en place, dans les ministères, de mécanismes d'évaluation des répercussions sur les femmes de toute initiative et décision fédérale à chacune des étapes du processus décisionnel et dans chaque domaine d'activité. Le Canada a formulé une approche systématique dite d'analyse comparative entre les sexes (ACS) dans son *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, qu'il a présentée en 1995 à Beijing à l'occasion de la Conférence mondiale sur les femmes des Nations Unies.

En 1995, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté de pratiquer l'ACS en tant que partie intégrante des processus gouvernementaux. Depuis, ces gouvernements ont établi des plans d'action et entrepris des activités dans le cadre de leur engagement à promouvoir l'égalité pour les femmes. Bien que l'on retrouve moins fréquemment des mécanismes et des processus formels de mise en œuvre de l'ACS, les gouvernements ont adopté des approches plus simples qui peuvent comprendre la présentation formelle dans toutes les soumissions au Cabinet de l'analyse des répercussions différenciées selon le sexe (le Yukon, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan), une directive du secrétaire du Conseil des ministres (l'Ontario) et dans le plan stratégique du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine 2005-2008 du Québec, il est proposé de faire en sorte que, d'ici la fin de 2008, les ministères et organismes intègrent l'analyse différenciée selon les sexes dans au moins 15 politiques, mesures, réformes ou services gouvernementaux.

L'utilisation de l'ACS comme outil d'analyse facilite l'intégration systématique des facteurs liés à l'égalité entre les sexes dans les processus d'élaboration des politiques, de planification et de décision. Elle permet d'élaborer des politiques tout en tenant compte des différences entre les sexes, de la nature des relations entre les femmes et les hommes ainsi que des réalités sociales, des attentes face à la vie et des situations économiques qui leur sont propres. Il s'agit d'un outil permettant de comprendre la dynamique sociale et d'intervenir à partir de choix éclairés et équitables. L'emploi d'une approche basée sur l'égalité entre les sexes permet d'agir non pas en se fondant sur les femmes et les hommes en tant qu'individus, mais sur le système qui détermine les rôles et responsabilités de chacun des sexes, l'accès aux ressources et le contrôle de celles-ci ainsi que les possibilités de prendre des décisions.

L'ACS ne signifie pas qu'il n'est plus nécessaire de lancer d'initiatives visant à répondre aux besoins et aux priorités des femmes. Les politiques et les projets à l'intention d'exprimer des femmes continuent de jouer un rôle essentiel pour réduire les disparités existantes et prévoir des mesures visant à transformer les structures et les institutions qui renforcent et perpétuent la discrimination et l'inégalité entre les sexes<sup>9</sup>. Les deux stratégies sont complémentaires en ce que l'intégration systématique des considérations relatives à l'égalité entre les sexes dans l'élaboration des politiques et des programmes doit se faire sans compromettre les possibilités et les ressources qui s'offrent aux femmes tout en appuyant pleinement l'égalité pour les femmes et les hommes.

8 « Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming », Bureau de la conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, Nations Unies, p. 1, août 2001.



Mais au début des années 1980, l'expression « égalité entre les sexes » a commencé à faire son apparition dans les instruments internationaux et dans le discours officiel, signe de la nature relationnelle de l'intégrité pour les femmes. Cette évolution du langage rendait compte du fondement conceptuel de l'égalité pour les femmes en supposant une association entre les femmes et les hommes, et en reconnaissant ainsi la diversité des responsabilités qu'assument les différents groupes de femmes et d'hommes et des possibilités qui leur sont offertes de contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel de la société et de bénéficier des résultats. Un certain nombre de disciplines des sciences sociales s'attachaient déjà à étudier l'importance du pouvoir, des conflits et des relations entre les sexes afin de comprendre la situation défavorable des femmes. Ces analyses et ces préoccupations ont donné naissance au cadre des rôles assignés à chacun des sexes, ce qui a contribué au développement de l'approche genre et développement (GED) qui a remplacé l'approche de la PFD<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, il est admis que la notion d'égalité entre les sexes comprend des traitements différents pour les femmes et les hommes afin d'obtenir des résultats semblables, compte tenu de la disparité de leurs conditions de vie, ou afin de compenser pour la discrimination passée. C'est cette notion d'égalité qui est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les tribunaux du Canada ont confirmée<sup>6</sup>. L'égalité entre les sexes correspond donc à la valeur égale qu'attribue la société tant aux ressemblances qu'aux différences entre les femmes et les hommes et à leurs divers rôles.

L'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes est une autre notion qui s'est répandue grâce au travail des Nations Unies dans le cadre des *Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme*, adoptées à la Troisième conférence mondiale sur les femmes qui a eu lieu à Nairobi en 1985. Les stratégies prévues pour que la participation effective des femmes au développement devrait être prévue dans la formulation et la mise en œuvre des programmes et projets globaux<sup>7</sup>. Dix ans plus tard, au cours de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing, la notion a été largement acceptée avec l'adoption du *Programme d'action de Beijing*. Depuis ce temps, presque tous les organismes des Nations Unies se sont engagés envers l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes, incluant le Conseil économique et social (ECOSOC), et les États membres de la Commission de la condition de la femme l'ont avalisé à nouveau durant la 49<sup>e</sup> session de celle-ci en mars 2005. Ce principe insiste sur une double démarche de promotion de l'habilitation des femmes et de l'atteinte de l'égalité : 1) l'intégration d'une perspective de l'égalité entre les sexes dans l'ensemble des politiques et programmes pour veiller à ce que tous les processus décisionnels comportent une analyse de leurs effets directs et indirects sur les femmes et les hommes respectivement; 2) des programmes et des politiques visant à combler les besoins particuliers des femmes.

5 Razavi, S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse », document occasionnel n° 1, février 1995, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Programme des Nations Unies pour le développement.

6 Andrews, C. *Law Society of British Columbia* (1989) 1 R.C.S. 143.

7 Charlesworth, Hilary, « Not Waving but Drowning: Gender mainstreaming and Human Rights in the United Nations », dans *Harvard Human Rights Journal*, volume 18, p. 3, printemps 2, 2005.

Quand, au début des années 1970, les pouvoirs publics des pays occidentaux ont commencé à conjuguer leurs politiques au principe de l'égalité pour les femmes, ils ont adopté un discours et un langage centrés sur la femme. Les politiques visaient la reconnaissance des droits de la femme et le travail pour promouvoir l'égalité pour les femmes se faisait sur la foi d'analyses portant sur les femmes. Les politiques d'égalité s'articulèrent donc autour de la reconnaissance de droits et d'un traitement égal, de mesures favorisant le changement des attitudes et d'initiatives pour l'habilitation des femmes. Le mouvement vers l'égalité pour les femmes s'appuyait sur la reconnaissance du fait que les femmes avaient jusqu'alors été moins favorisées que les hommes, un état de fait souvent attribuable au statut privilégié des hommes.

L'analyse de la subordination des femmes était également au cœur de l'approche de la participation des femmes au développement (PFD) mise en place dans le contexte du développement au début des années 1970. L'approche de la PFD cherchait à faire valoir la pertinence des questions d'intérêt particulier pour les femmes dans les projets de développement, en créant des synergies entre les investissements ciblant les femmes et la croissance économique. On a donc sollicité l'aide des pays donateurs pour faciliter l'intégration des femmes aux économies nationales et, ainsi, améliorer leur sort et soutenir l'effort de développement dans son ensemble<sup>1</sup>.

Si des progrès considérables ont été réalisés, les projets visés mettaient souvent l'accent sur le rôle reproducteur des femmes tout en passant sous silence leurs activités « productives », ce qui fait que l'immense majorité des projets courants échappaient à la démarche de la PFD<sup>2</sup>. De plus, les intervenantes et intervenants du domaine du développement commentaient à tort de plus en plus du bien-fondé de mettre l'accent sur les femmes prises isolément. Les tenants de l'approche de la PFD voyaient dans le manque de ressources le principal facteur de subordination des femmes, sans s'interroger tout d'abord sur le rôle des rapports sociaux entre les sexes dans la restriction de l'accès des femmes à ces ressources (et dans le détournement des mesures d'intervention, si ces dernières devaient diriger des ressources vers les femmes)<sup>3</sup>.

Aux quatre coins de la planète, l'inégalité et la discrimination perduraient et les femmes demeuraient désavantagées dans de nombreux domaines de l'économie, de la société et de la vie publique. La persistance des inégalités a suscité une prise de conscience grandissante de la complexité de la problématique et de la nécessité d'adopter de nouvelles démarches, stratégies et méthodes combattant l'inégalité sur un plan structurel et mobilisant davantage d'intervenantes et d'intervenants<sup>4</sup>.

1 Razavi S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development social. Programme des Nations Unies pour le développement », document occasionnel n° 1, p. 1-57, février 1995.

2 Hahner-Burton E. et M. Polack, « Mainstreaming Gender in Global Governance », dans *European Journal of International Relations*, vol. 8 (3), p. 339-373, 2002.

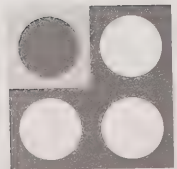
3 Razavi S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse », document occasionnel n° 1, p. 12, février 1995.

4 Gouvernement de l'Écosse, The Scottish Office, « Mainstreaming Equal Opportunities », p. 5, 1995.





## En terminant



Les Canadiennes et les Canadiens s'attendent que notre pays soit un chef de file mondial en garantissant que chaque fille grandisse en ayant les mêmes possibilités que chaque garçon de réaliser ses rêves. Les Canadiennes et les Canadiens s'attendent que cette fille aie les mêmes possibilités, qu'elle soit née au Canada ou à l'étranger, qu'elle fasse partie d'une minorité visible ou qu'elle soit une immigrante ou une Autochtone, qu'elle soit handicapée ou née dans la pauvreté, ou qu'elle soit du quartier ou vive à l'autre bout du pays. Pour réaliser le plein potentiel de chaque fille au Canada, il faut garantir l'égalité de substance pour les femmes.

Refuser la qualité de « personne » à la femme, refuser le droit de vote aux femmes, refuser la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'égalité pour les femmes... toutes ces situations semblent si étrangères, si lointaines et pourtant, il n'y a pas bien longtemps, elles ont toutes fait partie de la réalité au Canada. Les femmes et les hommes de bonne volonté dans notre pays souscrivent maintenant pleinement à l'égalité pour les femmes. Nous avons une génération d'enfants qui n'en attendent pas moins de nous. S'il y a encore des progrès à faire... et tel est certainement le cas... faisons donc ces progrès avec rapidité et détermination.



sur l'égalité pour les femmes se verrait accorder une priorité particulière; on utiliserait, dans ces domaines, l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pertinents.

### En ce qui a trait aux priorités désignées à cet effet dans le discours du Trône et d'autres outils d'intervention stratégique importants :

- la présidente ou le président du Conseil du Trésor encadrerait le processus de gestion; ce processus de gestion obligerait les ministères à définir des mesures et des résultats en vue de l'atteinte de l'égalité pour les femmes, et à mettre en œuvre des plans d'action à cet effet;
- la présidente ou le président du Conseil du Trésor et la ou le ministre responsable de la Condition féminine présenteraient un rapport annuel au Parlement sur les progrès accomplis relativement à la gestion et aux politiques, respectivement;

- il faudrait avoir recours à des indicateurs (tels que les taux de violence faite aux femmes, le taux de pauvreté chez les femmes, l'écart salarial entre les hommes et les femmes) pour mesurer les progrès accomplis;
- le gouvernement se concentrerait avec un vaste éventail d'organisations non gouvernementales pour élaborer les mécanismes et mettre en place le financement afin que le secteur bénévole soit en mesure de contribuer à l'atteinte de l'égalité pour les femmes (avec un libellé comparable à celui du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et du Code de bonnes pratiques de l'Initiative du secteur bénévole);
- chaque année, la ou le ministre responsable de la Condition féminine, de concert avec des collègues concernés, convoquerait une conférence nationale sur les politiques avec des organisations non gouvernementales pour discuter des travaux en cours;

### Après cinq années, à la suite d'un examen réalisé par le Parlement, la loi pourrait préciser des mesures telles que les suivantes :

- on affecterait les ressources humaines et financières nécessaires pour permettre l'atteinte des objectifs;
  - la vérificatrice générale ou le vérificateur général, ou un autre agent du Parlement, pourrait évaluer les progrès généraux accomplis dans la poursuite des objectifs de la loi, après trois années;
  - la Cour fédérale aurait pleine compétence pour régler tout litige découlant de la loi.
- Après cinq années, à la suite d'un examen réalisé par le Parlement, la loi pourrait préciser des mesures telles que les suivantes :**
- un mécanisme de traitement des plaintes doté de pouvoirs quasi judiciaires, y compris des sanctions; une ou un commissaire ou *ombudsperson* à l'égalité pour les femmes qui agirait comme agent du Parlement – l'une ou l'autre de ces personnes aurait des pouvoirs comparables à ceux de la Commission canadienne des droits de la personne ou du Bureau du commissaire aux langues officielles. Les pouvoirs et les devoirs pourraient comprendre ce qui suit :
  - rapport annuel au Parlement ainsi que recherches, enquêtes, éducation, examen des problèmes systémiques affectant l'égalité pour les femmes, règlement des plaintes de discrimination systémique, ordres aux ministères et organismes de prendre des mesures correctives, examen des autres mécanismes du gouvernement visant à assurer l'égalité pour les femmes et examen du respect par le Canada des obligations aux termes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*;
  - des plans d'action par tous les ministères et organismes, élaborés à la suite de consultations avec des organisations non gouvernementales; des rapports annuels de tous les ministères et organismes au Parlement.

- la loi cherche à orienter le gouvernement du Canada dans l'adoption de mesures pour atteindre l'égalité pour les femmes, en opérationnalisant les mécanismes internes de l'administration fédérale, y compris le recours à l'analyse comparative entre les sexes, l'engagement actif dans l'élaboration de politiques en faveur de l'égalité pour les femmes et l'examen des répercussions des diverses mesures.
- Les définitions de la loi pourraient comprendre ce qui suit :**

- le concept de l'*égalité pour les femmes* doit être interprété non pas comme une égalité formelle mais comme une égalité de substance, qui prend en considération les résultats obtenus. Dans certains cas, il est nécessaire d'accorder un traitement différent aux femmes afin d'en arriver à une égalité de substance. En outre, le concept de l'égalité de substance pour les femmes doit prendre en considération les diverses formes de discrimination auxquelles elles font face. Par conséquent, l'égalité de substance exige aussi l'élimination de la discrimination systémique contre les femmes;
- l'*analyse comparative entre les sexes* est un outil de gestion qui permet l'étude des effets directs et indirects de toute mesure, politique, loi ou prestation de services sur les femmes. L'objectif d'une telle analyse est d'atteindre des résultats en matière d'égalité de substance pour les femmes.

**Les mesures d'application et de responsabilisation inscrites dans la loi pourraient comprendre ce qui suit :**

- une exigence, inscrite dans le discours du Trône et les autres outils d'intervention stratégique importants, voulant que le gouvernement désigne des domaines où l'analyse des répercussions

- Les principes directeurs pourraient comprendre ce qui suit :**
- un énoncé clair voulant que le projet de loi vise l'égalité pour les femmes;
  - la reconnaissance de la diversité des femmes;
  - une précision voulant que le projet de loi ne supprime pas certaines mesures particulières déjà en vigueur pour assurer l'égalité pour les femmes;
  - une déclaration affirmant que le Canada est résolu à respecter ses engagements constitutionnels et internationaux envers les femmes.

**Le préambule du projet de loi pourrait préciser les faits suivants :**

- le Canada est signataire de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et de son protocole facultatif (et d'autres documents internationaux);
- les articles 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reconnaissent le droit des femmes à l'égalité;
- l'inégalité pour les femmes au Canada entrave le développement social et économique du pays;
- l'atteinte de l'égalité pour les femmes représente une priorité pour l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens.

**Les objectifs du projet de loi pourraient souligner ce qui suit :**

- la loi emprunte la voie de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, du *Programme d'action de Beijing* (1995) et des textes émanant de la 23<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU (2000), de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et la *Loi sur l'équité d'emploi* et d'autres lois visant à promouvoir l'égalité pour les femmes;

Le projet de loi accorderait la priorité aux moyens des ministères de manière concrète, avec la participation de la société civile. Après cinq années, à la suite d'un examen de la loi par le Parlement, le projet de loi préconiserait des mesures supplémentaires de responsabilisation et d'application, dont la création d'un agent indépendant du Parlement.

En préconisant cette approche en deux étapes du projet de loi, le Groupe n'oublie pas que bien des gens, y compris ses propres membres, aimeraient qu'on agisse plus rapidement. À titre tant d'idéalistes que de pragmatistes, nous considérons toutefois que la première partie de cette proposition législative représente la dernière chance pour le pouvoir exécutif, fort de la sagesse des organisations non gouvernementales, de mettre de l'ordre dans ses propres affaires afin d'atteindre de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La proposition législative trace une voie sans détours et met en place de nouveaux mécanismes pour la suivre, assortis de l'obligation de faire rapport au Parlement. Notre proposition fixe ensuite une échéance législative, à la suite de laquelle nous précisons l'entrée en vigueur de mesures encore plus rigoureuses de responsabilisation et d'application.

Tout en respectant pleinement la souveraineté du Parlement, le Groupe est heureux d'offrir des suggestions constructives sur le contenu de la loi. Nous avons approfondi notre réflexion sur des questions telles que les principes directeurs, les objectifs, les définitions, les mesures d'application, les mesures de responsabilisation et les mesures à être adoptées à la suite d'un examen parlementaire après cinq années.

Le Groupe a examiné les éléments d'une loi évolutive, telles que la déclaration d'intention, les mécanismes pour y donner suite, la désignation des autorités compétentes, l'obligation de faire rapport, les procédures de vérification, la conformité, les peines et les recours exercés par des tierces parties touchées par la loi. S'inspirant des recommandations du Comité permanent et de ses propres consultations et études, le Groupe croit que le gouvernement devrait envisager d'agir rapidement pour reconnaître au Parlement l'adoption d'un projet de loi qui assurera l'atteinte de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, de la surveillance et de l'obligation de faire rapport. La loi énoncerait clairement qu'en fixant ses orientations stratégiques, le gouvernement devrait désigner des domaines et des ministères critiques qui utiliseraient l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pour examiner les répercussions des politiques, des programmes et des services sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes.

Le projet de loi comporterait deux parties qui entreraient en vigueur à cinq années d'intervalle. La première partie mettrait l'accent sur le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada, ce qui lui permettrait d'apprendre vraiment comment en arriver de la manière la plus efficace possible à des résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes et de mesure de l'égalité entre les sexes.

sujet des objectifs du changement, des principaux résultats escomptés, de la répartition des rôles et des responsabilités, du processus de détermination des priorités stratégiques, des mécanismes de mise en œuvre et des obligations de faire rapport.

Les modèles divergent considérablement en ce qui a trait à l'évaluation, à la vérification, à la conformité, aux recours et aux sanctions. Les lois sont aussi fort diversifiées quant à leur contenu : certaines prescrivent des méthodes de changement; certaines obligent à la conformité; certaines s'appliquent sans lien de dépendance à l'égard du gouvernement; certaines optent pour la persuasion tandis que d'autres privilégient les sanctions; et certaines permettent un recours bien défini aux tribunaux. Les lois peuvent aussi varier quant aux rôles qu'elles confient au Parlement du Canada et au pouvoir exécutif. Dans la plupart des cas, lorsqu'un agent du Parlement se voit conférer des pouvoirs, il existe des points d'interaction bien précis entre cet agent et les autorités compétentes du pouvoir exécutif.

Le Groupe a aussi consulté des expertes et des experts, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, appartenant à un groupe représentatif de pays et d'administrations dans le monde, pour solliciter leurs points de vue. Les mêmes thèmes sont revenus encore et encore. Une loi qui consacre les mécanismes mis en place par les gouvernements nationaux pour faire avancer l'égalité pour les femmes est précieuse. Aucun pays n'a toutefois encore obtenu pleine et entière satisfaction grâce à des mesures portant sur les divers volets de la responsabilisation, allant de l'évaluation aux sanctions, en passant par la conformité. Le Canada a l'occasion de faire preuve de leadership à cet égard.

Les membres du Groupe d'expertes reconnaissent pleinement qu'il revient aux parlementaires de décider d'adopter ou non une nouvelle loi. Dans ce contexte, le Groupe rappelle deux importantes con-

on de l'information. Par ailleurs, un texte législatif peut comporter un large éventail de dispositions allant de la simple prohibition aux mécanismes de régulation les plus complexes, comme la délivrance de permis et les contrôles de conformité. La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

Nous prenons au sérieux le précepte voulant que « la voie législative devrait être strictement réservée aux cas où [...] il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement ». Nous sommes fermement convaincus qu'une nouvelle loi est essentielle.

Pour en venir à cette conclusion, le Groupe a pris note que l'un des messages clés du document *Lois et règlements : l'essentiel* affirme que « la consultation, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, est un élément essentiel à un choix éclairé ».

À l'instar du Comité permanent de la condition féminine, le Groupe d'expertes a écouté attentivement, a étudié le dossier et a procédé à des consultations sur l'opportunité de proposer une loi.

Le Canada a l'expérience d'un certain nombre de lois conçues pour favoriser un important changement social et défendre les droits des particuliers ou des groupes dans différents contextes. Le Groupe a accordé une attention particulière à ces lois canadiennes et a analysé les éléments des différents modèles (ANNEXE G). Les options législatives du Canada comprennent les approches prises à l'égard des langues officielles, des droits de la personne, de l'équité en matière d'emploi, du multiculturalisme et de l'évaluation environnementale. Les divers modèles comprennent tous des déclarations au



des Canadiennes et des Canadiens pensent sans doute que les garanties fournies par la *Charte canadienne des droits et libertés*, les lois canadiennes sur les droits de la personne, et nos engagements internationaux (aux termes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, entre autres) sont suffisants pour assurer l'égalité pour les femmes. Or la réalité, c'est que ces principes juridiques devaient être étayés davantage par des obligations juridiques plus précises.

Le gouvernement du Canada s'en remet aux lois et mécanismes en place au Canada pour assurer le respect de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* plutôt qu'à une loi spécifique pour garantir le respect des droits des femmes aux termes de cette convention. Le Groupe croit qu'une loi spécifique sur l'égalité pour les femmes pourrait affirmer sans ambages que le Canada est déterminé à respecter ses obligations internationales en matière d'égalité pour les femmes. L'une telle loi témoignerait d'une réponse active plutôt que passive à une question d'importance aussi primordiale pour les valeurs de notre culture. Le Groupe a pris note avec intérêt que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne en est arrivé à une conclusion semblable quant au rôle de la loi en ce qui a trait au respect des obligations du Canada concernant les droits des enfants (*Qui dirige ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, novembre 2005). Nous sommes aussi intéressés à l'étude, par le Comité, d'un éventuel élargissement du rôle du Parlement dans la suite à donner aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Le rapport du Comité sénatorial a aussi réitéré les préoccupations formulées par des groupes de femmes au sujet du rôle des provinces et des territoires.

La Charte impose aux gouvernements du Canada l'obligation de respecter l'égalité pour les femmes.

Elle ne détaille toutefois pas les moyens précis à prendre pour atteindre ce but. Comme la plupart des Canadiennes et des Canadiens le comprennent bien, il peut être long, difficile et coûteux de s'adresser aux tribunaux pour forcer un gouvernement à respecter la Charte. Une nouvelle loi pourrait aborder la question de manière avant-gardiste et dans un esprit de coopération pour mettre en avant ce que le gouvernement peut et doit faire pour appliquer la Charte. Un débat sur une nouvelle loi sur l'égalité pour les femmes permettrait au Parlement de déterminer les moyens les plus efficaces que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour soutenir ses propres actions en faveur de l'égalité pour les femmes, de manière positive. Le Groupe d'expertes croit que le Parlement devrait envisager une nouvelle loi qui donnerait un sens tangible et permanent aux articles 15 et 28 de la Charte en ce qui a trait aux pratiques administratives du gouvernement du Canada et à ses décisions en matière de politiques.

Étant donné la complexité des enjeux et des questions auxquels font face divers groupes de femmes partout au pays, nous ne croyons pas qu'une loi soit l'unique mesure pour atteindre l'égalité pour les femmes, mais nous croyons qu'il s'agirait réellement d'un pas important en avant.

Le gouvernement dispose de plusieurs outils pour atteindre ses objectifs. Certes, il peut soumettre un projet de loi à l'assentiment du Parlement ou prendre lui-même un règlement. Mais il peut aussi procéder par la conclusion d'accords, l'émission de directives ou la mise sur pied de programmes en vue d'offrir des services, des prestations



ranter sans se heurter à des limites pragmatiques. Les décisions administratives sont sujettes à changement. Les politiques vont et viennent au rythme des gouvernements ou de la nomination des nouveaux ministres. Les priorités des programmes d'aujourd'hui cèdent le pas aux besoins pressants ou aux impératifs législatifs de demain.

Qui plus est, comme il en est question tout au long de ce document, bien que la situation de nombreuses Canadiennes se soit améliorée depuis la publication, en 1970, du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* et, en 1995, du *Programme d'action de Beijing*, il reste beaucoup à faire dans un domaine d'une importance économique, politique, culturelle et sociale aussi exceptionnelle que l'égalité pour les femmes. L'adoption d'une loi mettrait l'accent sur l'importance d'atteindre l'égalité pour les femmes et assurerait le maintien des efforts dans ce sens.

Les mécanismes administratifs autres que législatifs ont donné certains résultats. L'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes n'est toutefois pas devenue une considération importante et fondamentale de l'élaboration des politiques, de la conception des programmes ou de la prestation des services dans la plus grande partie de l'administration fédérale. Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que cet échec survient malgré la multitude d'engagements fermes pris, durant une décennie, en faveur de l'intégration des considérations liées à l'égalité pour les femmes et de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Ces engagements découlent directement d'un accord conclu entre des pays de toute la planète et de deux plans quinquennaux de suivi adoptés par le gouvernement du Canada.

Le recours à la loi pour concrétiser la détermination du gouvernement du Canada à garantir que ses propres actions favorisent l'égalité pour les femmes revêt une valeur énorme. Le fait est que la plupart

Comité permanent et aussi avec les caucus parlementaires des femmes des divers partis politiques. Nous croyons fermement que les parlementaires ont non seulement le droit d'agir comme chefs de file en ce qui a trait à l'égalité pour les femmes mais qu'ils ont aussi manifesté, avec enthousiasme, leur volonté de le faire. Nous recommandons que le Comité permanent poursuive son travail de pionnier en examinant les politiques, les programmes et les budgets des dépenses pertinents des ministères qui auront été désignés pour prendre des mesures en matière d'analyse comparative entre les sexes. Le Groupe recommande que les parlementaires siègent au Comité permanent, guidés par leur sagesse, demeurent les champions de l'analyse comparative entre les sexes et jouent un rôle de premier plan pour fixer les orientations stratégiques qui s'imposent et exercer une fonction d'intendance concernant la responsabilisation des ministères désignés à l'égard des résultats obtenus.

## AGIR À MOYEN TERME – LA LÉGISLATION

L'appareil gouvernemental est très complexe et nous devons commencer par travailler dans les limites du cadre en place. Il faut du temps pour faire virevolter un grand bateau. C'est pourquoi le Groupe espère qu'on donnera suite aux recommandations précédentes dans les plus brefs délais; plus vite nous agirons, plus vite nous pourrions faire des progrès.

Le Groupe est fermement convaincu que de telles solutions administratives sont nécessaires mais non suffisantes pour assurer l'égalité pour les femmes au Canada. Le deuxième volet des interventions doit se faire sur le plan législatif. Cette conclusion est motivée par un certain nombre de raisons convaincantes. On ne peut s'en remettre exclusivement à des actions administratives et aux décisions stratégiques cou-

on leur disait que l'égalité pour les femmes était une priorité, ils agiraient en conséquence.

**5. 1) Le travail n'est pas terminé. Les dirigeants et les dirigeants politiques doivent ouvrir la voie.**

Il est impératif que les dirigeantes et les dirigeants plus assurent, de manière parfaitement claire, la direction nécessaire. Pour leur part, le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres ont l'occasion et la responsabilité, en donnant suite aux directives des ministres, de favoriser une culture, au sein de la fonction publique, où la sensibilité envers l'égalité pour les femmes deviendrait partie intégrante de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes.

**5. 2) Le renforcement de la gestion des ressources humaines est important.**

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada s'emploie déjà à encourager les ministères à embaucher des personnes venant de milieux différents. Nous croyons que l'Agence doit jouer un rôle constructif pour aider le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres à s'acquitter des responsabilités présentées ci-dessus. On ne saurait assurer l'égalité pour les femmes sans garantir la présence aux postes de commande d'une masse critique de femmes de milieux différents. L'Agence devrait donc veiller à ce que l'embauche des femmes soit une des mesures importantes utilisées pour assurer la diversité au sein de la fonction publique.

**5. 3) L'École de la fonction publique du Canada a un rôle important à jouer.**

Nous sommes encouragées par l'annonce, par le président du Conseil du Trésor, du financement d'une refonte du curriculum de l'École de la fonction publique du Canada. Les responsables de l'École devraient intégrer à la formation générale en gestion et à la formation des cadres, la sensibilisation

aux questions touchant l'égalité pour les femmes et aux outils qui peuvent favoriser l'atteinte de cette égalité. Le moment est tout indiqué pour s'assurer qu'on intègre, dans les cours portant sur l'élaboration des politiques, dans la conception des programmes et dans la prestation des services, du matériel pédagogique de qualité relatif à l'analyse comparative entre les sexes.

**5. 4) Le gouvernement doit se pencher sur le rôle le plus pertinent pour Condition féminine Canada.**

Il est évident que Condition féminine Canada exerce des responsabilités permanentes considérables. Le Groupe a suivi de près les récentes consultations pancanadiennes sur le renforcement des activités de Condition féminine Canada, l'élaboration d'indicateurs de l'égalité entre les sexes, la mise sur pied d'un mécanisme permanent pour l'engagement des citoyennes et des citoyens et la refonte du Programme de promotion de la femme. À la lumière du travail du Groupe d'expertes, nous croyons que Condition féminine Canada doit être habilitée à jouer le rôle le plus pertinent dans la suite à donner aux recommandations de ce rapport, y compris sa capacité d'intervenir à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

**6 – Le Comité permanent de la condition féminine joue un rôle de leadership et de surveillance de premier plan.**

Ce sont les parlementaires qui, à l'unanimité, ont insufflé une nouvelle vigueur au respect par le Canada de ses engagements nationaux et internationaux en matière d'égalité pour les femmes et à la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes dans l'administration fédérale. Le deuxième rapport du Comité permanent est le fondement même du travail du Groupe d'expertes. Les membres du Groupe ont eu des réunions fructueuses avec le

besoin de ressources pour pouvoir apporter leur contribution. Leur financement représente un élément important de la stratégie pour atteindre l'égalité pour les femmes; sans un tel travail, les voix des personnes qui ont le plus besoin d'action concrète ne se feront pas entendre de manière claire et équitable.

5 – Il est nécessaire d'assurer un solide leadership contemporain et de favoriser un engagement soutenu en faveur de l'égalité pour les femmes au sein de la fonction publique.

Tout au long de son examen de la documentation, en écoutant diverses personnes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et à l'instar du Comité permanent de la condition féminine, le Groupe d'expertes en est arrivé à la conclusion que beaucoup trop de personnes croyaient que l'égalité pour les femmes était « chose faite ». Comme nous l'avons clairement expliqué, c'est une chose que de garantir les droits fondamentaux des femmes mais c'en est une autre que de disposer du pouvoir d'exercer de tels droits. Bien qu'un grand nombre de Canadiennes aient fait des progrès, il reste beaucoup de travail à accomplir et des groupes considérables de femmes accusent un retard beaucoup plus important que quiconque d'entre nous jugerait acceptable au Canada en cette première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle.

De nombreuses personnes, y compris des femmes des quatre partis politiques représentés à la Chambre des communes, s'emploient à mettre en lumière la réalité que les Canadiennes n'ont toujours pas atteint l'égalité de substance. Le Groupe d'expertes désire souligner le nombre de fois qu'il a entendu cette information de la part de personnes qui lui tiennent en faveur d'une telle égalité. Bien que les élues et les élus aient affirmé au Groupe que l'égalité pour les femmes devait être une priorité politique, de nombreux fonctionnaires estiment que tel n'est pas le cas. Des fonctionnaires nous ont déclaré que si

le Cabinet, par l'entremise de la présidente ou du président du Conseil du Trésor, fasse des processus et des outils de gestion visant l'atteinte de l'égalité pour les femmes l'un des résultats essentiels recherchés par les initiatives de gestion moderne du gouvernement fédéral.

4 – Veiller à ce que les consultations avec des organisations non gouvernementales soient un élément important et permanent des efforts déployés par le gouvernement pour atteindre l'égalité pour les femmes.

Une démocratie dynamique doit prendre appui sur une société civile solide. Pour souligner ce point essentiel, le gouvernement a réitéré à maintes reprises sa volonté de favoriser un plus grand engagement des citoyens et des citoyens dans la vie publique du pays. Pour que le travail des ministres et des ministères visant à atteindre l'égalité de sub-stance pour les femmes porte fruit, il importe que les femmes, individuellement et par l'entremise des groupes de femmes, participent au processus d'élaboration des politiques. Le Groupe d'expertes a conclu que de telles consultations devraient faire intervenir le même vaste éventail de groupes et d'approches que ceux auxquels a fait appel le gouvernement dans l'Initiative sur le secteur bénévole et ses instruments : L'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et le Code de bonnes pratiques de financement (ANNEXE F, [http://www.vsi-sbc.ca/fr/relationship/accord\\_cfm](http://www.vsi-sbc.ca/fr/relationship/accord_cfm)).

Il est fort utile d'écouter la grande variété de groupes de femmes et autres groupes oeuvrant pour l'égalité, allant des groupes de défense des droits aux organisations professionnelles en passant par les collectivités ethnoculturelles, les groupes d'éducation et les groupes d'entrepreneuriat. Toutes ces organisations peuvent prodiguer de utiles conseils. Certains des groupes ont toutefois manifestement

Le Groupe d'expertes se réjouit de la coïncidence entre ces grandes réformes de la gestion de la fonction publique et les conclusions du présent rapport sur la nécessité pour le gouvernement d'intervenir avec plus de succès pour assurer l'égalité pour les Canadiennes.

Le Groupe d'expertes est d'avis que la compréhension des répercussions sur les femmes des décisions du gouvernement devrait constituer une priorité, que devraient faciliter les mécanismes de responsabilité au sein du Conseil du Trésor. Ce point de vue émane d'une volonté de répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens, et de respecter leurs valeurs. Les mécanismes de responsabilité à utiliser pourraient comprendre ce qui suit : le Cadre de responsabilisation de gestion, la Structure de gestion des ressources et des résultats, et le Système d'information sur la gestion des dépenses (ANNEXE D).

Au départ, on accordera une attention particulière, en ce qui a trait aux mécanismes de responsabilité, aux ministères que le discours du Trône aura ciblés pour une intervention en matière de résultats pour l'égalité entre les sexes, d'analyse comparative entre les sexes, de surveillance et d'obligation de faire rapport. L'évaluation, par le Conseil du Trésor, de la capacité stratégique d'analyse comparative entre les sexes ainsi que les services offerts et les résultats obtenus par de tels ministères devraient alimenter l'évaluation du rendement ministériel par le Conseil du Trésor.

Il revient à la Première ministre ou au Premier ministre, au Cabinet et au Bureau du Conseil privé de préparer le discours du Trône et de mettre en place le cadre stratégique général qui oriente les buts du Conseil du Trésor en matière de gestion. Si le Conseil du Trésor doit jouer un rôle décisif en tant que facilitateur, comme l'estime le Groupe d'expertes, c'est des échelons supérieurs que doit venir l'ordre de jouer un tel rôle. Le Groupe recommande que

Une des tâches primordiales de la présidence ou d'un programme de gestion visant à rendre le secteur public plus dynamique, moderne, efficient, transparent et efficace.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor intervient pour améliorer la prestation des services afin de répondre à l'évolution des besoins, des attentes et des priorités de la population canadienne; améliorer la gouvernance, la responsabilisation et les attentes face au rendement; fournir de nouveaux outils pour mesurer les résultats plus efficacement; et veiller à ce que les ressources soient mieux assorties aux priorités. Afin de créer une administration plus responsable, sensible et innovatrice, le Secrétaire du Conseil du Trésor a mis en place un régime de responsabilisation global – le Cadre de responsabilisation de gestion (ANNEXE D). Les ministères sont tenus d'offrir une preuve manifeste d'un rendement satisfaisant en fonction de 40 indicateurs et de 150 mesures des pratiques de gestion.

Il faut signaler que le Secrétaire du Conseil du Trésor facilite les processus de gestion à l'échelle de l'administration. Ce sont les ministères et organismes eux-mêmes qui doivent effectuer le travail de fond du gouvernement et faire rapport au Secrétaire du Conseil du Trésor quant aux résultats obtenus. La présidence ou le président du Conseil du Trésor est ensuite en mesure de faire rapport au Parlement et à la population canadienne.

En vue d'améliorer constamment la gestion du gouvernement du Canada, le Secrétaire du Conseil du Trésor est en voie de simplifier et de rationaliser ses politiques de gestion pour définir ce qu'on attend des ministères et des sous-ministres. Là encore, il faut signaler que le Secrétaire du Conseil du Trésor facilite l'action; il revient aux ministres et aux sous-ministres de donner suite aux mesures exigées.



enjeux organisationnels ou les pratiques de gestion détaillées du gouvernement du Canada. Ce qu'ils comprennent toutefois et ce à quoi la plupart d'entre nous portons un intérêt, c'est le discours du budget.

Comme l'indique ce rapport, de nombreux pays, à divers stades de développement économique, ont adopté divers types de budgets tenant compte des effets sur les femmes (ANNEXE H). De tels budgets visent à établir un lien étroit entre l'engagement d'un gouvernement en faveur de l'égalité pour les femmes et les engagements budgétaires nationaux. Étant donné que le budget d'un pays témoigne de la volonté politique des plus hautes sphères du pouvoir ainsi que de ses politiques de développement socioéconomique, l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes aux processus budgétaires est une étape clé sur la voie de l'égalité pour les femmes.

Le Groupe d'expertes est d'avis que la ou le ministre des Finances du Canada jouit d'une occasion sans pareille de faire réellement preuve d'initiative en cette matière. Nous croyons qu'en s'inspirant des leçons internationales, la ou le ministre des Finances pourrait appliquer rigoureusement l'analyse comparative entre les sexes à une section clé du budget de 2006. La politique fiscale ou un secteur équivalent jugé pertinent pourrait constituer un bon début. Un pas dans cette direction stimulerait les autres efforts déployés pour atteindre l'égalité pour les femmes au Canada. Mais ce qui est encore plus important, c'est qu'un tel geste de la part de la ou du ministre des Finances serait décisif pour accroître l'égalité économique pour les femmes et qu'il pourrait avoir des répercussions très favorables sur leur qualité de vie.

**3 – Intégrer, dans l'ensemble de l'administration fédérale, l'atteinte de l'égalité pour les femmes dans les mécanismes de responsabilisation figurant dans les initiatives de gestion moderne en cours, sous la direction de la présidente ou du président du Conseil du Trésor.**

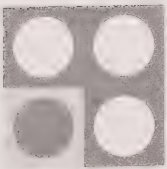
politiques et les ministères qui feront l'objet d'une intensive analyse comparative entre les sexes doivent être choisis parmi les priorités générales du gouvernement du jour. La ou le ministre responsable de la condition féminine devra travailler avec les ministres concernés pour mettre en avant les priorités relatives à l'analyse comparative entre les sexes afin, éventuellement, de les intégrer au discours du Trône. Nous recommandons que le discours du Trône précise ces politiques et programmes prioritaires. Une ou un ministre responsable d'une priorité donnée serait chargé d'obtenir le résultat souhaité concernant chaque domaine désigné dans le discours du Trône.

Sans vouloir porter atteinte au pouvoir de décision du Cabinet, le Groupe d'expertes croit que l'analyse comparative entre les sexes pourrait bien cibler en premier lieu les initiatives horizontales réunissant plus d'un ministère (p. ex. la pauvreté chez les femmes autochtones, la pauvreté et l'établissement des immigrantes, les programmes de productivité et les femmes, ou la violence faite aux femmes). En outre, Service Canada, un organisme nouvellement créé qui met l'accent sur l'excellence dans la prestation des services, pourrait faire preuve de leadership en se montrant sensible aux différences entre les sexes dans ses relations avec les citoyennes et les citoyens. Le Groupe est convaincu que tout ministère tenu de procéder à une analyse comparative entre les sexes a besoin des ressources financières et humaines supplémentaires essentielles pour que le processus porte fruit. Cette constatation va de pair avec le principe selon lequel l'ajout d'une responsabilité à un organisme gouvernemental doit être accompagné de la capacité nécessaire pour la mener à bien.

**2 – La ou le ministre des Finances doit donner l'exemple.**

Au jour le jour, les Canadiennes et les Canadiens n'ont ni le temps ni le goût de se concentrer sur les





## Conclusions et recommandations

L'adoption de mesures cohérentes pour assurer et garantir l'égalité de substance pour les femmes est au cœur même de l'essence être Canadienne ou Canadien. De telles mesures témoignent de notre histoire, de nos aspirations et de nos valeurs. C'est dans cet esprit que le Groupe a effectué ses travaux. Le Groupe recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en ce qui a trait tant au recours à l'analyse comparative entre les sexes qu'à l'atteinte de substance pour les femmes au Canada. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives et des décisions stratégiques clés. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi

permanente. Il est tout aussi vital de ne pas oublier que l'analyse comparative entre les sexes est un outil et que l'ultime facteur déterminant d'un programme ou d'une politique doit être sa contribution à l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes au Canada.

Le Groupe croit toutefois qu'on peut illustrer l'importance de l'analyse comparative entre les sexes. Le fait est que les fonctionnaires et le grand public comprennent encore mal cette analyse. Il faudra du temps pour arriver à faire fonctionner le processus. De l'avis du Groupe, la façon la plus judicieuse d'obtenir le maximum de résultats et d'illustrer les énormes possibilités qu'offre l'analyse comparative entre les sexes est de cibler quelques dossiers importants. Il faut répéter les principaux leviers au sein de l'administration fédérale et déployer des efforts pour optimiser les résultats que permettent d'obtenir ces leviers.

Le Groupe désire souligner fortement le rôle joué par la Première ministre ou le Premier ministre, le Cabinet et le Bureau du Conseil privé pour orienter les efforts visant l'atteinte de grands progrès que fera le leadership dynamique au sommet. Les

Les membres du Groupe croient qu'il y a lieu de prendre des mesures immédiates dans un certain nombre de domaines.

### AGIR DES MAINTENANT – LEADERSHIP SUR LE PLAN DE LA GESTION ET DES POLITIQUES

**1 – Utiliser l'analyse comparative entre les sexes de manière avisée et compétente. Le discours du Trône devrait préciser les grandes priorités stratégiques auxquelles il faut appliquer l'analyse comparative entre les sexes et les principaux ministères qui doivent s'y soumettre.**

Le gouvernement du Canada devrait faire preuve de volonté politique et de leadership pour honorer ses engagements internationaux et nationaux en matière d'égalité entre les sexes, y compris ses engagements envers l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes et la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Il importe de se concentrer davantage sur l'analyse des répercussions des politiques, des programmes, des actions et de la prestation des services dans la promotion de l'égalité de substance pour les femmes. Il est capital d'agir de la sorte depuis la conception d'une idée jusqu'à sa mise en œuvre

la promotion de l'égalité entre les sexes, la nécessité d'intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes et la création de mécanismes relatifs à la conformité et aux plaintes sont des éléments qui ont aidé certains pays à se rapprocher de leurs objectifs d'égalité.

Fait intéressant, le Groupe a constaté que plus de 40 pays des quatre coins du monde sont bien avancés pour ce qui est de réaliser une analyse comparative entre les sexes des budgets nationaux. Qu'on les appelle « budgets de femmes » ou « budgets tenant compte des effets sur les femmes » ou encore « budgets sensibles au genre », les buts généraux sont les mêmes – garantir que l'élaboration du budget annuel du gouvernement d'un pays tienne pleinement compte des répercussions des mesures proposées sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes et les filles. L'Australie, l'Inde et l'Afrique du Sud comptent parmi les pays qui sont pleinement engagés sur cette voie. La reconnaissance que la politique macroéconomique peut contribuer de manière importante à l'amélioration des revenus, de la santé, de l'éducation et des niveaux de vie des femmes sous-tend tout ce travail (ANNEXE H).

de promotion de la femme et des groupes de femmes sont d'avis que les dispositions de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* concernant la conformité et l'obligation de faire rapport périodiquement ainsi que l'obligation de faire rapport régulièrement à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies constituent une force de poussée externe nécessaire pour assurer la responsabilisation au chapitre des objectifs de l'égalité entre les sexes.

Pour être efficace, la responsabilisation doit être conçue aux plus hauts échelons du gouvernement. Les plans d'action nationaux comportant des indicateurs qui servent à évaluer les résultats obtenus en matière d'égalité entre les sexes sont particulièrement intéressants. L'introduction d'une loi qui encadre

de femmes pour les soutenir et les renforcer croient que ces groupes forment ensuite un mécanisme de responsabilisation qui assure un suivi aux questions et porte les enjeux à l'attention des représentantes et représentants politiques et de l'électorat. Un mouvement des femmes fort et dynamique qui est soutenu par l'Etat est une condition préalable à un système de responsabilisation efficace.

Malgré des demandes répétées depuis 1975, l'Année internationale de la femme, le manque de leadership et de volonté politique demeure le principal obstacle à l'atteinte de l'égalité pour les femmes. Beaucoup de pays ont réduit leurs efforts et les ressources affectées à l'atteinte de l'égalité entre les sexes demeurent insuffisantes dans la plupart des pays. Les représentantes des mécanismes nationaux

## LE SYSTÈME DE GESTION SENSIBLE AUX QUESTIONS D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

SOURCE: Secrétariat du Commonwealth (1999).



- créer un conseil pour l'égalité entre les sexes;
- adopter des mesures législatives obligeant les fonctionnaires à travailler activement en faveur de l'égalité pour les femmes;
- tenir périodiquement des réunions officielles des sous-ministres pour discuter de l'égalité pour les femmes ainsi que des plans et interventions de leur propre ministère;
- déposer un projet de loi sur l'égalité entre les sexes;
- élaborer des points de référence ou des indicateurs;
- élargir la portée des partenariats entre le secteur public et les secteurs bénévole/universitaire/privé;
- adopter des mesures de vérification et d'application rigoureuses.

On remarquera que l'Union européenne oblige ses États membres à prévoir l'adoption de lois sur l'égalité entre les sexes. De telles mesures d'égalité sont maintenant une exigence d'admission dans l'Union européenne.

Afin de s'assurer que les mesures qui favorisent l'égalité entre les sexes soient mises en œuvre et qu'elles fassent l'objet de responsabilité, les ministres du Commonwealth, incluant celle représentant le Canada, ont convenu en 1995 d'un système de gestion sensible aux différences entre les hommes et les femmes. Les éléments de ce système font état de la complexité du train de mesures requis pour assurer la responsabilité et la responsabilité nécessaires pour que l'égalité entre les sexes devienne une réalité dans les États membres et pour les femmes du Commonwealth. (Voir le tableau en page 26).

Les questions liées à l'égalité entre les sexes sont rarement au sommet des priorités des décisions nationales, qu'il s'agisse d'états fédéraux ou unitaires. Les pays qui ont offert un financement aux groupes

- la présentation de budgets tenant compte des effets sur les femmes (l'Inde et l'Afrique du Sud);
- l'expérience d'un système fédéral (l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Inde);
- le dépôt d'une loi exigeant que les fonctionnaires fassent la promotion de l'égalité entre les sexes et entreprennent des activités pour intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes (le Royaume-Uni);
- un solide historique de leadership et d'approches novatrices (l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Philippines);
- une hausse remarquable du nombre de femmes décisionnaires (le Brésil, le Costa Rica, le Ghana et le Rwanda).

Des représentantes et des représentants d'organisations multilatérales comme les Nations Unies, l'Union européenne, la Banque mondiale et le Secrétaire d'Etat du Commonwealth ont offert leurs points de vue sur les pays qui ont mis en œuvre les meilleurs mécanismes de responsabilité. Beaucoup des informations recueillies étaient fascinantes. Nous sommes par contre limités à la question de la responsabilité pour les besoins du présent rapport. Les gouvernements et les assemblées législatives utilisent une foule d'approches en vue d'assurer l'égalité pleine et entière des femmes dans leurs pays respectifs.

## En résumé, on utilise les diverses approches suivantes :

- s'en remettre à une solide volonté politique;
- encourager les groupes de femmes à surveiller les activités du gouvernement et à faire rapport à ce sujet;
- demander à un ou une *ombudsperson* de recevoir les plaintes relatives aux questions d'égalité pour les femmes et d'y répondre;

passé nous indiquent qu'il faut prévoir une courbe d'apprentissage pour déterminer comment une loi précise peut fonctionner le plus efficacement possible. Il faudra tenir compte de cette réalité au cours de l'élaboration de la loi.

## LA SCÈNE INTERNATIONALE

En 2005, le Canada s'est classé au cinquième rang au monde sur l'Indice de développement humain des Nations Unies. Par contre, la même année, le Canada n'arrive qu'au dixième rang sur l'Indicateur de l'habilitation des femmes... derrière la Norvège, le Danemark, la Suède, l'Islande, la Finlande, la Belgique, l'Australie, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Dans le peu de temps dont il disposait, le Groupe d'expertes a tenté de cerner les enjeux importants et de comprendre les défis rencontrés par les pays qui veulent introduire, gérer et assurer la durabilité des mécanismes de responsabilisation en matière d'égalité entre les sexes. Les informations fournies à l'annexe E ont été obtenues au cours de discussions sans caractère officiel avec des représentants et des représentants de gouvernements nationaux, d'institutions qui s'intéressent aux politiques, d'organisations multilatérales et d'organisations de la société civile. Elles sont le reflet des opinions, des préoccupations et des leçons tirées par les personnes qui ont répondu à nos questions.

### Les pays ont été choisis pour différentes raisons, dont les suivantes :

- un rendement constamment élevé sur l'Indice de développement humain des Nations Unies (la Norvège et la Suède);
- la mise en œuvre de mécanismes intéressants pour surveiller la responsabilisation (les Pays-Bas);

selon lesquelles l'adoption d'une nouvelle loi exigeant que le gouvernement du Canada respecte les obligations de la Charte donnerait lieu à des demandes d'une nouvelle loi pour chacun des objectifs de la Charte. On s'est aussi demandé si une loi n'engendrerait pas la création obligatoire de nouvelles structures ou de nouveaux organismes, sans nécessairement atteindre les résultats souhaités pour les femmes.

Dans le cadre de son étude des lois canadiennes visant à encourager un changement social important (ANNEXE G), le Groupe d'expertes a discuté avec des personnes bien informées, dont des fonctionnaires, concernant les moyens à prendre pour s'assurer que la loi ait les effets voulus. Nous avons posé des questions sur l'importance des structures, les différents mécanismes pour assurer la conformité et les différentes mesures au cœur de modèles canadiens pertinents pour atteindre les objectifs convenus le plus efficacement possible.

Le Groupe d'expertes s'est rendu compte que l'obligation de faire rapport est souvent une bonne chose, mais que cette activité peut devenir simplement mécaniste. Il a paru évident aux membres du Groupe d'expertes que plus les résultats escomptés sont définis précisément dans la loi, plus les chances d'obtenir de bons résultats sont grandes. Il était également clair que des méthodes adéquates de vérification et d'évaluation doivent être prescrites par la loi. Un suivi efficace ainsi qu'un examen des effets concrets de la loi sont également nécessaires, que ce soit par le biais d'une procédure relative aux plaintes ou par de la recherche par une tierce personne.

L'une des observations clés du Groupe d'expertes est que toutes les lois étudiées ont exigé une certaine période de rodage, suivie d'un examen parlementaire et d'une modification visant à améliorer la loi. En résumé, dans l'application de lois qui visent le changement social au Canada, les expériences du



- L'incompréhension, au sein de l'administration fédérale, de la valeur de l'analyse comparative entre les sexes et l'absence de résultats concrets à ce jour;

- Le besoin, pour les personnes à l'intérieur de l'administration fédérale, de solliciter constamment les conseils des personnes compétentes à l'extérieur du gouvernement, conformément à l'approche adoptée par le gouvernement à l'égard de l'Initiative du

secteur bénévole (ANNEXE F);

- L'entrave que crée le manque de financement suffisant pour ce qui est de la capacité des organisations non gouvernementales de participer pleinement;

- Le besoin de mettre davantage l'accent sur l'ingénierie des immigrantes, des femmes autochtones, des femmes chefs de famille monoparentale, des aînées vivant seules, des femmes appartenant à une minorité visible et des femmes handicapées;

fémminisme (Canada.

Le Groupe a entendu des appels soutenus en faveur de l'adoption d'une nouvelle loi afin d'atteindre l'égalité de substance pour les femmes. De tels points de vue ont été formulés sans réserve et à maintes reprises par le Comité permanent de la condition féminine, la très grande majorité des députées et de nombreuses représentantes de groupes de femmes. Ce ne sont pas tellement les détails d'une loi éventuelle qui ont suscité des commentaires bien sentis, mais plutôt la conviction profonde que les mesures autres que législatives n'avaient pas fonctionné jusqu'à maintenant et qu'une loi conférerait un caractère beaucoup plus permanent aux interventions, à la responsabilisation et aux résultats. Une profonde frustration a été exprimée à ce sujet.

Par ailleurs, un certain nombre de spécialistes de la politique publique ont exprimé certaines réserves,

qu'elle utilise avec succès dans ses interventions de développement partout au monde.

Le Groupe constate qu'ironiquement, les politiques d'immigration et d'aide internationale du Canada sont renforcées par l'analyse comparative entre les sexes, mais qu'il n'y a aucune mesure comparable dans les politiques intérieures du gouvernement du Canada.

Il reste également à déterminer à quel point les ministères et les organismes centraux considèrent que la notion de l'égalité entre les sexes est pertinente dans les principaux processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions. Certaines informations indiquent que les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour pratiquer les analyses, définir les résultats à atteindre et évaluer le rendement. Dans son deuxième rapport, le Comité permanent de la condition féminine a recommandé que le gouvernement soit obligé de démontrer non seulement un haut niveau d'appui et d'activité, mais aussi de faire la preuve de succès non équivoques au chapitre de l'analyse comparative entre les sexes et de l'égalité pour les femmes.

### Un certain nombre de thèmes ont été réitérés au cours des discussions du Groupe et de son examen des documents reliés à l'atteinte de l'égalité pour les femmes, notamment :

- Le besoin d'un leadership dynamique de la part des dirigeantes et dirigeants élus et des hauts fonctionnaires, y compris l'établissement de priorités en matière d'analyse comparative entre les sexes dans le discours du Trône;
- Le besoin de cibler davantage les activités et les interventions du gouvernement afin d'atteindre l'égalité de substance pour les femmes;
- L'importance d'intégrer la question de l'égalité pour les femmes aux nouveaux systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la responsabilisation de la gestion;



## LA SCÈNE CANADIENNE

Le gouvernement du Canada a créé la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1967, année du 100<sup>e</sup> anniversaire du Canada, en réponse aux pressions exercées par 32 groupes bénévoles de femmes représentant deux millions de citoyennes. Le rapport de la Commission royale comportait 167 recommandations et a représenté un jalon important de l'histoire des femmes au pays. Cette œuvre historique portait sur la discrimination systémique et les moyens à prendre pour que l'ap-pareil gouvernemental tienne davantage compte des préoccupations des femmes. Les recommandations ont orienté une grande partie des progrès réalisés au cours des décennies suivantes.

Le Groupe d'expertes a appris au cours de ses tra-vaux qu'il faut continuer à exiger des changements qui mèneraient à la réalisation des recommanda-tions de la Commission royale d'enquête en faveur de l'égalité pour les femmes. Il existe de sérieux défis au moment où le Canada se dirige vers son 100<sup>e</sup> anniversaire.

En 1999, Condition féminine Canada a créé la Direction de l'analyse comparative entre les sexes. La direction a élaboré une stratégie en six points : la formation, la mise au point d'outils, des études de cas sur des politiques; la promotion de la recherche, de l'information et de l'éducation; l'évaluation et la responsabilisation; et la coordination. Ce travail est fort reconnu à l'échelle internationale et est utilisé dans d'autres pays comme modèle pour faire avancer l'analyse comparative entre les sexes.

Certains ministères ont pris l'initiative de créer leur propre infrastructure et un programme interne de formation. De telles mesures peuvent compléter des énoncés ministériels sur l'analyse comparative entre les sexes, l'intégration de l'analyse comparative aux plans stratégiques et opération-nels et la création de centres de coordination ou de réseaux de spécialistes de l'égalité entre les sexes. Par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada a été le premier ministère à intégrer à la loi des mesures de responsabilisation liées à l'analyse com-parative entre les sexes. Cette loi prévoit que le mi-nistère doit faire rapport annuellement au Parlement. L'Agence canadienne de développement interna-tional s'est donné une approche exhaustive, non législative, de l'analyse comparative entre les sexes.

se sont avérées extrêmement utiles et ont alimenté les recommandations du Groupe concernant la participation de la société civile aux efforts déployés par le gouvernement pour atteindre l'égalité de substance pour les femmes. Ces réunions ont aussi agi comme éléments déclencheurs dans la réflexion du Groupe sur l'opportunité de recommander des mesures non seulement administratives mais aussi législatives.

politiques et les pratiques en Afrique du Sud, en Allemagne, en Australie, au Brésil, en Corée, au Costa Rica, au Danemark, en Finlande, en France, au Ghana, en Inde, en Irlande, en Islande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, aux Philippines, au Royaume-Uni, au Rwanda, en Suède et dans l'Union européenne.

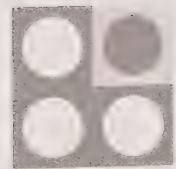
Nous avons aussi trouvé des renseignements utiles dans les documents de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de la Banque mondiale, du Secrétariat du Commonwealth, des Nations Unies et d'autres organismes internationaux.

Au cours de discussions tenues sur le plan international, le Groupe a demandé une évaluation candide des réussites et des échecs des mécanismes de responsabilité pour l'égalité entre les sexes dans divers pays. Nous avons aussi demandé quelle était la situation actuelle et quelles étaient les possibilités de solutions tant administratives que législatives pour atteindre l'égalité pour les femmes (ANNEXE E). Les conclusions et les recommandations du Groupe témoignent des perspectives tirées des divers pays, bien que le Groupe soit pleinement conscient que les solutions canadiennes doivent s'appuyer sur des perspectives proprement canadiennes.

Nous avons suivi de près les consultations publiques pancanadiennes menées par Condition féminine Canada au cours de l'automne 2005 sur le renforcement des activités de Condition féminine Canada, l'élaboration d'indicateurs de l'égalité entre les sexes, la mise sur pied d'un mécanisme permanent pour l'engagement des citoyens et des citoyens et la refonte du Programme de promotion de la femme. Le Groupe a eu l'occasion de rencontrer les personnes présentes à la dernière consultation nationale à Ottawa. Nous avons aussi pu rencontrer le Comité permanent de la condition féminine et les caucus des divers partis politiques représentés à la Chambre des communes. Ces diverses rencontres

## Notre méthode de travail

Les membres du Groupe étaient résolus à entreprendre les travaux, à les achever et à présenter leur rapport en moins de trois mois. Le travail du Groupe a fait fond sur celui du Comité permanent de la condition féminine ainsi que sur les témoignages détaillés des personnes qui ont comparu devant le Comité.



Nous avons donc étudié attentivement les structures administratives en place concernant l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement du Canada (ANNEXE C). Nous avons étudié le Programme de gestion moderne du Secrétaire du Conseil du Trésor, y compris le Cadre de responsabilisation de gestion, la Structure de gestion, des ressources et des résultats, et le Système d'information sur la gestion des dépenses. Les conclusions et les recommandations du Groupe d'expertes donnent des détails sur notre analyse de ces mesures visant à faciliter les processus de gestion à l'échelle de l'administration fédérale (on trouvera à l'annexe D un aperçu de l'analyse comparative entre les sexes et des initiatives de gestion moderne).

Le Groupe a examiné les éléments clés des lois nationales visant à encourager d'importants changements sociaux, y compris les diverses approches des langues officielles, des droits de la personne, de l'équité en matière d'emploi, du multiculturalisme et de l'évaluation environnementale (ANNEXE E). Les conclusions et les recommandations du Groupe concernant la législation intègrent des idées tirées de ces précédents canadiens.

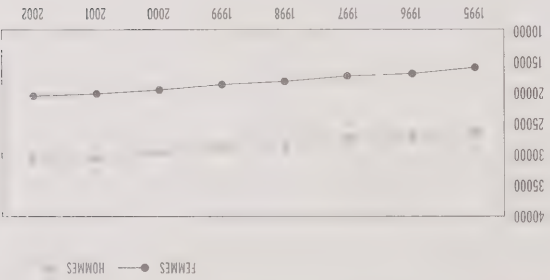
Le Groupe n'avait pas pour but de réinventer les structures de l'analyse comparative entre les sexes et les régimes de responsabilisation des fonctionnaires. L'analyse comparative entre les sexes, les lois, les

horizontales du gouvernement.

Notre approche nous a obligés à consulter des recherches réalisées au pays et à l'étranger. Nous nous sommes posé des questions pratiques : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? Nous avons porté une attention particulière aux expériences concrètes de l'analyse comparative entre les sexes. Nous avons fait appel à la sagesse pragmatique des personnes qui ont été à l'avant-plan des efforts pour garantir l'égalité de subsistance pour les femmes et les filles. Au cours des entrevues réalisées avec des Canadiennes et des Canadiens, le Groupe leur a demandé quelles étaient leurs perceptions des mécanismes de responsabilisation actuels pour l'égalité entre les sexes et les autres initiatives de rendre transparentes et fructueuses un certain nombre de politiques publiques clés.



## REVENU APRÈS TAXES



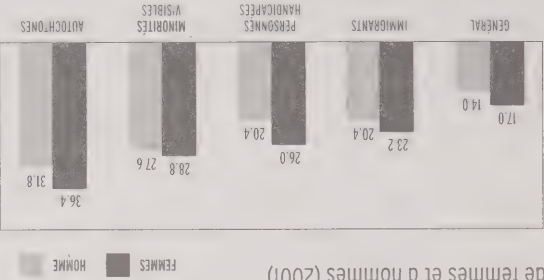
Le revenu des femmes augmente graduellement mais l'écart entre celui des femmes et celui des hommes demeure le même.

SOURCE : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2002, et Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002.

Il y a un cas encore plus frappant, soit celui des femmes appartenant à des groupes où l'égalité économique semble être un but malheureusement difficile à atteindre. Cette inégalité situationnelle devrait troubler toutes les Canadiennes et tous les Canadiens de bonne volonté. Cette question a été soulignée comme nécessitant une attention particulière en 2003, lorsque le Canada a comparu devant le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Les chiffres les plus récents indiquent que 38 p. 100 des femmes autochtones ont un faible revenu, tout comme 35 p. 100 des femmes chefs de famille monoparentale et 27 p. 100 des immigrantes. Les immigrantes qui travaillent à temps plein gagnent 58 p. 100 du salaire gagné par les hommes nés au Canada. Les femmes, les immigrantes, les aînées vivant seules et les femmes handicapées courent un beaucoup plus grand risque de connaître la pauvreté. Les femmes autochtones sont plus pauvres, connaissent davantage le chômage et vivent dans de moins bons logements que les autres Canadiennes et Canadiens.

## REVENU

État de faible revenu (%) de certaines populations de femmes et d'hommes (2001)



Les femmes qui sont immigrantes, handicapées,

membres d'une minorité visible ou autochtones sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que les hommes.

SOURCE : Statistique Canada, Recensement du Canada 2001. NOTE : Les informations sont fondées sur les seuils de faible revenu (SFR). Les SFR servent à fixer le niveau de revenu auquel une famille se trouve en difficulté sur le plan financier parce que la proportion du revenu qu'elle doit consacrer aux biens de première nécessité (nourriture, vêtements et logement) est plus élevée que celle d'une famille moyenne de la même taille. Les SFR varient selon la taille de la famille et la taille de la collectivité.

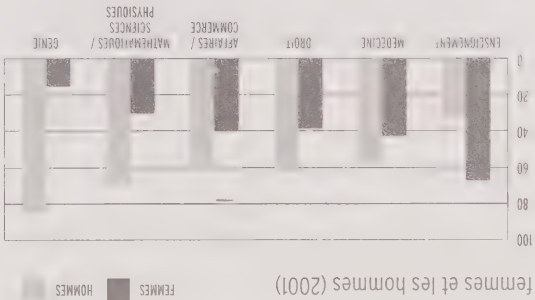
Ce qui est clair, ce qui doit demeurer le point central de notre travail, c'est que le fait de jouir du droit à l'égalité n'équivaut pas à avoir le pouvoir ou la capacité d'exercer ce droit. Une bonne partie du travail du Groupe d'expertes, une bonne partie du gouvernement du Canada et une bonne partie du travail de l'ensemble de la société est de trouver des moyens d'habiller toutes les Canadiennes de sorte qu'elles puissent transformer leur droit constitutionnel à l'égalité en une égalité réelle au quotidien.

L'examen de la situation des femmes au Canada au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle doit aussi s'inscrire dans le contexte de la lutte mondiale pour l'égalité pour les femmes. Partout au monde, de puissantes forces interviennent en vue de refuser aux femmes la pleine égalité. Au cours des prochaines décennies, il importe que le Canada puisse défendre son point de vue avec la conscience d'avoir pris, au Canada même, les mesures qui s'imposaient sur le plan moral lorsqu'il aidera à mettre en avant un programme d'égalité pour les femmes à l'échelle internationale.



### NIVEAU DE SCOLARITÉ

Niveau de scolarité pour les femmes et les hommes (2001)

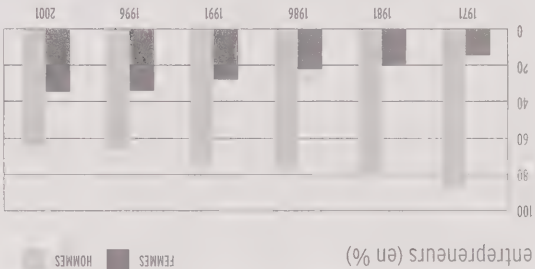


Les femmes sont sous-représentées parmi les personnes inscrites en mathématiques / sciences physiques et en génie.

SOURCE : Statistique Canada, Recensement du Canada 2001.

### TRAVAIL AUTONOME ET ENTREPRENARIAT

Les femmes et les hommes entrepreneurs (en %)

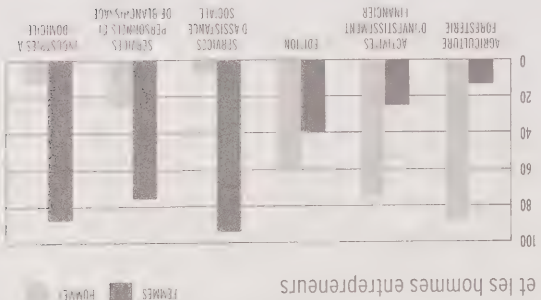


Au cours des 30 dernières années, les femmes ont fait des progrès en matière de travail autonome.

SOURCE : Statistique Canada, Recensement du Canada, 1971-2001.

### TYPE D'INDUSTRIE POUR ENTREPRENEURS

Nature de l'entreprise pour les femmes et les hommes entrepreneurs

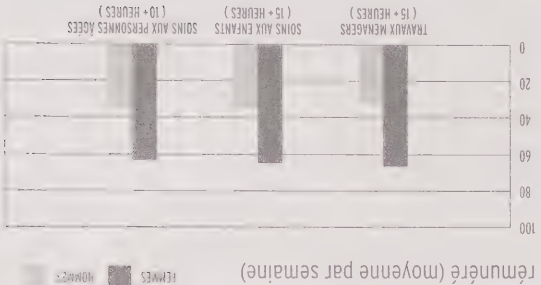


Les entrepreneures sont surreprésentées au sein des industries de services personnels et de services d'assistance sociale.

SOURCE : Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001.

### TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ

Répartition (en %) du travail non rémunéré (moyenne par semaine)



La grande majorité du travail non rémunéré est encore effectuée par les femmes.

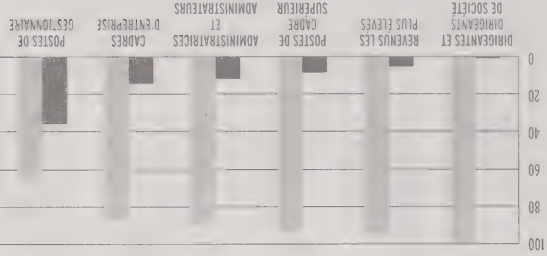
SOURCE : Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001.

Les tableaux présentés dans ce rapport ne se veulent pas exhaustifs. Ils visent plutôt à donner un aperçu des faits relatifs à l'égalité pour les femmes à l'heure actuelle. Ils montrent tant les secteurs de réussite que ceux où nous n'avons pas encore obtenu de succès.

Un fait étonnant se dégage de l'analyse des tableaux. Les principales réalisations au chapitre des droits fondamentaux des femmes ne se sont pas toujours traduites par des réalisations d'importance dans la vie courante (ANNEXE B). Les femmes jouissent du droit constitutionnel à l'égalité mais cela n'équivaut pas à avoir la capacité d'exercer ce droit. La reconnaissance des droits constitutionnels à l'égalité pour les femmes est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Le principal problème n'en est plus un de la reconnaissance des droits mais de la mise en place de changements qui auront une incidence sur la réalité sociale, économique et culturelle.

### CADRES D'ENTREPRISE, DIRIGEANTES ET DIRIGEANTS DE SOCIÉTÉ

Pourcentage des femmes et des hommes qui sont dirigeantes et dont les revenus sont parmi les plus élevés au Canada

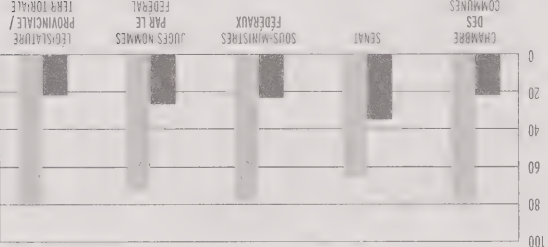


La représentation des femmes à la direction des entreprises au Canada est extrêmement faible.

SOURCE : Catalyst. *Census of Women Corporate Officers and Top Earners of Canada, 2004*.  
 REMARQUE : Constatations fondées d'après les sociétés classées dans la Financial Post 500 List (FP500) du *National Post*.

### LES FEMMES À DES POSTES DE POUVOIR POLITIQUE

Répartition des postes de pouvoir au gouvernement (en %)

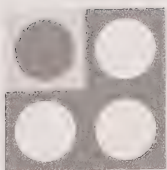


Les femmes sont encore largement sous-représentées aux postes de pouvoir au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

SOURCE : Statistique Canada, *Les femmes et les hommes au Canada, 2003*.

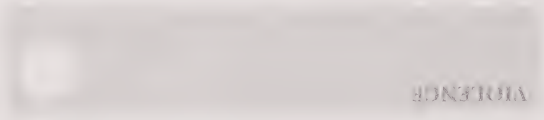
Les femmes ont fait des progrès extraordinaires dans certaines professions. Dans d'autres, les hommes dominent encore même si les femmes ont tout aussi droit de faire des études pour exercer cette profession. Dans la fonction publique et dans les entreprises, il y a eu certains progrès au sommet de la hiérarchie, mais il n'y a certainement pas de quoi s'asseoir sur nos lauriers. Cela vaut aussi pour le partage du « travail non rémunéré » dans la société canadienne moderne. Les normes culturelles et sociales évoluent, mais pas assez rapidement.

## L'égalité pour les femmes au Canada: où en sommes-nous?

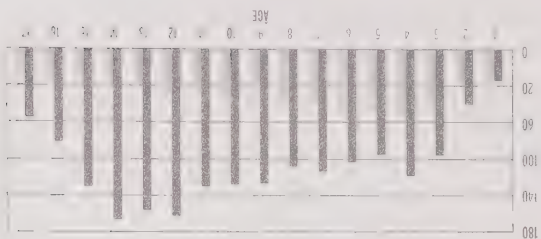


Au cours de la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, le mouvement en faveur de l'égalité pour les femmes au Canada a été avant tout une lutte pour les droits fondamentaux. Les principaux jalons furent notamment l'obtention du droit de vote, le procès historique sur le droit d'être considérées comme des « personnes », l'inscription des dispositions sur l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, la ratification d'accords internationaux tels que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, et la reconnaissance du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

parentales sur cinq sont dirigées par une femme. L'écart des revenus d'emploi entre les femmes et les hommes diplômés universitaires qui travaillent à temps plein s'est creusé. Les femmes qui travaillent à temps plein ne gagnent toujours que 71 p. 100 de ce que gagnent les hommes. Les femmes effectuent la grande majorité du travail non rémunéré au Canada.



Taux des agressions sexuelles par un membre de la famille / Taux par 100 000 femmes et hommes



Les filles sont plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles perpétrées par un membre de la famille que les garçons.

SOURCE : Statistique Canada, *La violence familiale au Canada : un profil statistique, 2005*.

Il ne fait aucun doute qu'on a accompli d'énormes progrès dans l'atteinte de l'égalité comme un droit fondamental pour les Canadiennes. Il ne fait aussi aucun doute que la volonté d'atteindre l'égalité pour les Canadiennes est partagée par d'innombrables femmes au Canada. Il y a maintenant plus de jeunes femmes que de jeunes hommes dans nos établissements d'enseignement supérieur. Des millions de femmes sont devenues des entrepreneures. Il y a eu une énorme augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Il y a eu une importante baisse de la pauvreté chez les aînées. D'innombrables femmes ont pris des chances et ont profité de possibilités dont n'auraient même pu rêver leurs mères ou leurs grands-mères.

Il y a toutefois un très réel danger que ce progrès ait incité de nombreuses personnes à croire que nous avons vraiment atteint l'égalité pour les femmes au Canada. Même si nous aimerions bien y croire, tel n'est tout simplement pas le cas. En 2005, seul un député sur cinq était une femme. Il en va de même, en règle générale, dans l'ensemble des assemblées législatives des provinces et des territoires. Les filles sont victimes de plus de 80 p. 100 des agressions sexuelles contre des mineurs. Quatre familles mono-

Durant nos consultations, il est devenu évident que l'utilisation en anglais, dans certains milieux, du mot « *gender* » plutôt que « femme » avait donné à bien des gens l'impression que les femmes avaient en quelque sorte atteint l'égalité au Canada; ce thème est revenu à maintes reprises dans nos discussions et nous le prenons donc au sérieux. Or, au Canada, le fait est que les femmes ont certes fait de grands pas vers l'égalité, mais il reste encore du travail à faire. Les membres de ce Groupe comprennent le besoin d'utiliser un langage cohérent pour parler des obligations internationales. Nous voulons aussi que les personnes qui liront ce rapport comprennent que nous discutons en fait de l'analyse des effets des politiques, des programmes et des interventions du gouvernement sur les femmes. Nous cherchons à assurer que ces politiques, programmes et interventions fassent progresser l'égalité de substance pour les femmes.

peut avoir un sens fort différent de celui de l'égalité pour les femmes handicapées ou les femmes inuites dans une petite collectivité nordique. Il importe de veiller à définir et à déterminer les résultats pertinents, et de démontrer et mesurer de réelles répercussions pour favoriser et réaliser des progrès importants. Cette place accordée à la détermination des bonnes priorités et à un recours avisé et compétent à l'analyse comparative entre les sexes se reflète dans l'ensemble des conclusions et recommandations du Groupe d'expertes.

## EN BOUT DE LIGNE, IL S'AGIT DE L'ÉGALITÉ POUR LES FEMMES

L'utilisation contemporaine des expressions « analyse comparative entre les sexes » et « égalité entre les sexes » découle d'un accord international conclu à Nairobi en 1985, à la Troisième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. Ces expressions étaient largement acceptées au moment de l'adoption du *Programme d'action de Beijing* il y a 10 ans, à la Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. En adoptant le *Programme d'action de Beijing*, les gouvernements de partout au monde se sont engagés à vraiment intégrer une perspective qui tient compte de l'égalité entre les sexes dans l'ensemble de leurs activités, politiques, plans et décisions.

Au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place deux plans quinquennaux pour assurer l'égalité pour les femmes, à savoir le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (1995-2000) et le *Programme d'action pour l'égalité entre les sexes* (2000-2005). L'analyse comparative entre les sexes était un élément clé des deux plans. L'annexe A explique la genèse des expressions utilisées partout au monde (« analyse comparative entre les sexes », « égalité entre les sexes » et « intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes »).



présence de femmes de milieux différents à des postes de commande et la participation active de la société civile sont essentielles à la réussite.

## ÉGALITÉ

L'expression « faire progresser l'égalité entre les sexes » signifie agir pour assurer l'égalité de substance pour les femmes. On entend par égalité entre les sexes que les femmes jouissent des conditions propices au plein exercice de leurs droits fondamentaux et de leur potentiel et qu'elles peuvent contribuer à l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du pays, et profiter des résultats.

Dans le passé, on croyait pouvoir atteindre l'égalité en offrant les mêmes possibilités aux femmes et aux hommes, en prenant pour hypothèse que cela produirait des résultats identiques. Toutefois, on a constaté qu'un traitement identique, soit l'égalité formelle, ne donnait pas nécessairement les résultats escomptés.

Aujourd'hui, le concept d'égalité reconnaît qu'il faut parfois traiter différemment les femmes et les hommes pour obtenir des résultats comparables, étant donné leurs ressemblances et leurs différences, leurs antécédents différents, les rôles variés qu'ils jouent et leurs conditions de vie différentes. C'est cette idée d'égalité de substance, soit l'égalité dans les résultats, qui est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le Groupe note que l'attitude de l'égalité de substance pour les femmes doit refléter non seulement les différences entre les hommes et les femmes, mais aussi les situations variées que vivent différents groupes de femmes et l'interaction des différentes formes de discrimination. On réfère parfois à cette notion comme étant « l'intersectionnalité ». Dans un contexte donné, l'égalité pour les immigrantes

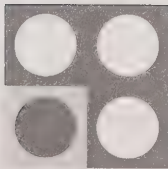
et d'assumer ses responsabilités de rendement en fonction d'attentes convenues ». Dans ce contexte, les mécanismes de responsabilisation – tels qu'articulés dans des cadres législatifs ou administratifs – deviennent un processus tangible ou un instrument pour clarifier les moyens pris dans la poursuite d'un but particulier.

Les termes « responsabilisation » et « mécanismes de responsabilisation » font partie du débat très public au sujet des questions de gouvernance. Les cadres des entreprises cherchent à assurer les actionnaires et les organismes de réglementation qu'ils créent de la valeur et agissent dans le respect de l'éthique. Les entités du secteur public et les assemblées législatives cherchent des moyens de donner l'avantage d'assurances aux citoyennes et aux citoyens que les fonds publics sont dépensés de manière avisée et que le processus de décision est transparent. Les préoccupations du Groupe d'expertes dépassaient le fait d'affecter les ressources de manière éthique, transparente et prudente. Notre but était de se servir de la responsabilisation pour faire progresser l'objectif social qu'est l'attitude de l'égalité de substance pour les femmes.

Nous savons que la réalisation de tout changement social d'envergure est complexe et que le rôle du gouvernement n'est qu'un facteur parmi d'autres. En bout de ligne, ce sont les citoyennes et les citoyens qui décident comment ils veulent que leur gouvernement favorise le changement, en choisissant les gouvernements qu'ils élisent.

Nous tenons pour acquis que les mécanismes de responsabilisation gouvernementaux ne peuvent être efficaces que dans un environnement empreint d'une forte volonté politique d'obtenir les résultats définis. L'affectation de ressources humaines et financières suffisantes aux cadres législatifs et administratifs mis en place vient ensuite appuyer cette volonté politique. Enfin, nous croyons que la





Les membres du Groupe d'expertes ont été chargés d'examiner l'analyse comparative entre les sexes, d'étudier la responsabilisation et de donner des avis sur les mesures pouvant faire progresser l'égalité entre les sexes. Tout au long de notre étude, le Groupe d'expertes s'est heurté à une réelle confusion au sujet de ces termes. Il est important de clarifier la question autant que possible. Le rapport du Groupe d'expertes vise carrément à atteindre l'égalité de substance pour les femmes au Canada.

## ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES

L'analyse comparative entre les sexes est un outil qui aide à évaluer les répercussions des politiques de l'État sur les femmes. Cette analyse est un volet important du processus à utiliser dans le but d'atteindre l'égalité de substance pour les femmes. L'analyse comparative entre les sexes évalue les implications pour les femmes des mesures prévues, y compris les lois, les politiques et les programmes. Il s'agit d'une stratégie visant à faire des préoccupations et des expériences des femmes une partie intégrante de la conception, de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des stratégies gouvernementales dans l'ensemble des sphères politique, économique et sociale. L'analyse comparative entre les sexes reconnaît que les femmes ne sont pas toutes pareilles. Par conséquent, elle examine les répercussions des politiques et des programmes sur divers groupes de femmes.

Il importe de souligner que bien que l'analyse comparative atteigne l'égalité de substance, il ne s'agit que d'un outil et non du résultat final. Ce qui importe,

## RESPONSABILISATION

En formulant cette observation, le Groupe appuie le point de vue exprimé dans le deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine voulant que l'analyse comparative entre les sexes doive être claudicante qu'une démarche interne et purement technocratique du gouvernement. Pour que l'analyse comparative entre les sexes exerce l'influence la plus manifestement positive sur le résultat de toute politique éventuelle, il faut que les organisations non gouvernementales soient vraiment partie prenante au processus.

C'est d'atteindre le résultat. Le Groupe insiste sur ce point parce qu'il doit exister un réel lien entre les moyens d'analyse et les répercussions de mesures gouvernementales précises.

Dans le cadre de son travail, le Groupe a toujours gardé à l'esprit le fait que les mécanismes de responsabilisation du gouvernement s'inscrivent dans un système global qui vise l'atteinte d'un résultat. Aux fins de notre étude, nous avons donc défini ainsi la responsabilisation : l'« obligation de démontrer



## Mandat du Groupe d'expertes

En septembre 2005, le gouvernement du Canada a créé un Groupe d'expertes composé de trois membres, qu'il a chargé d'examiner la responsabilité et de donner des avis sur les mesures pouvant faire progresser l'égalité entre les sexes au Canada.

On a demandé au Groupe d'expertes de tenir compte de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la jurisprudence canadienne applicable et de la législation d'autres pays, de même que des recommandations du Comité permanent de la condition féminine qui figurent dans son rapport d'avril 2005 intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : Les fondements de la réussite*.

Les membres du Groupe ont analysé le processus par lequel l'analyse comparative entre les sexes et les enjeux liés à l'égalité entre les sexes font l'objet de rapports; elles ont demandé aux intervenantes et intervenants et aux organisations qui possèdent de l'expertise dans des domaines semblables, notamment les droits de la personne, de leur fournir leurs commentaires; et elles ont examiné les modèles existants et les pratiques exemplaires afin de soutenir l'analyse comparative entre les sexes et d'atteindre des résultats en matière d'égalité entre les sexes.

Leurs recommandations compléteront la réponse du gouvernement au rapport publié en avril par le Comité permanent de la condition féminine et contribueront à l'élaboration d'une stratégie en matière d'égalité entre les sexes.

gens, y compris ses propres membres, aimeraient qu'on agisse plus rapidement. À titre tant d'idéalistes que de pragmatistes, nous considérons toutefois que la première partie de cette proposition législative représente la dernière chance pour le pouvoir exécutif, fort de la sagesse des organisations non gouvernementales, de mettre de l'ordre dans ses propres affaires afin d'atteindre de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La proposition législative trace une voie sans détours et met en place de nouveaux mécanismes pour la suite, assortis de l'obligation de faire rapport au Parlement. Notre proposition fixe ensuite une échéance législative, à la suite de laquelle nous préconisons l'entrée en vigueur de mesures encore plus rigoureuses de responsabilisation et d'application.

Le rapport comprend aussi une série d'annexes pour faciliter la compréhension du contexte dans lequel s'inscrit notre travail.

Le Groupe a examiné les éléments d'une loi éventuelle, telles que la déclaration d'intention, les mécanismes pour y donner suite, la désignation des autorités compétentes, l'obligation de faire rapport, les procédures de vérification, la conformité, les peines et les recours exercés par des tierces parties touchées par la loi. S'inspirant des recommandations du Comité permanent et de ses propres consultations et études, le Groupe croit que le gouvernement devrait envisager d'agir rapidement pour recommander au Parlement l'adoption d'un projet de loi qui assurera l'atteinte de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La loi énoncerait clairement qu'en fixant ses orientations stratégiques, le gouvernement devrait désigner des domaines et des ministères critiques qui utiliseraient l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pour examiner les répercussions des politiques, des programmes et des services sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes.

Le projet de loi comporterait deux parties qui entreraient en vigueur à cinq années d'intervalle. La première partie mettrait l'accent sur le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada, ce qui permettrait d'apprendre vraiment comment en arriver de la manière la plus efficace possible à des résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes et de mesure de l'égalité entre les sexes. Le projet de loi accorderait la priorité aux moyens à prendre pour commencer à changer la culture des ministères de manière concrète, avec la participation de la société civile. Après cinq années, à la suite d'un examen de la loi par le Parlement, le projet de loi préconiserait des mesures supplémentaires de responsabilisation et d'application, dont la création d'un agent indépendant du Parlement.

En préconisant cette approche en deux étapes du projet de loi, le Groupe n'oublie pas que bien des

en gestion et à la formation des cadres, la sensibilisation aux questions touchant l'égalité pour les femmes et aux outils qui peuvent favoriser l'atteinte de l'égalité de substance.

iv) Le gouvernement doit se pencher sur le rôle le plus pertinent pour Condition féminine Canada. Nous croyons que Condition féminine Canada doit être habilitée à jouer le rôle le plus pertinent dans la suite à donner aux recommandations de ce rapport, y compris sa capacité d'intervenir à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

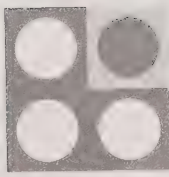
6 – Le Comité permanent de la condition féminine joue un rôle de leadership et de surveillance de premier plan.

## AGIR À MOYEN TERME – LA LÉGISLATION

L'appareil gouvernemental est très complexe et nous devons commencer par travailler dans les limites du cadre en place. Il faut du temps pour faire vire de bord un grand bateau. C'est pourquoi le Groupe espère qu'on donnera suite aux recommandations précédentes dans les plus brefs délais; plus vite nous agissons, plus vite nous pourrions faire des progrès.

Le Groupe est fermement convaincu que de telles solutions administratives sont nécessaires mais non suffisantes pour assurer l'égalité pour les femmes au Canada. Le deuxième volet des interventions doit se faire sur le plan législatif.

Les membres du Groupe reconnaissent pleinement qu'il revient aux parlementaires de décider d'adopter ou non une nouvelle loi. Dans ce contexte, le Groupe rappelle deux importantes conclusions unanimes du Comité permanent de la condition féminine. Dans son deuxième rapport, le Comité permanent a préconisé un « mandat législatif d'égalité des sexes ».



Le Groupe d'experts reconnaît qu'on a accompli bien des progrès en vue de favoriser l'égalité pour les femmes au Canada. Il estime par ailleurs qu'il reste beaucoup de travail à faire. Le Groupe recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en ce qui a trait à l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes au Canada. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives et des décisions stratégiques clés. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi.

**AGIR DES MAINTENANT -  
LEADERSHIP SUR LE PLAN DE  
LA GESTION ET DES POLITIQUES**

Les membres du Groupe croient qu'on pourrait et qu'on devrait prendre des mesures immédiates dans un certain nombre de domaines.

1 – Utiliser l'analyse comparative entre les sexes de manière avisée et compétente. Le discours du Trône devrait préciser les grandes priorités stratégiques auxquelles il faut appliquer l'analyse comparative entre les sexes et les principaux ministères qui doivent s'y soumettre.

2 – La ou le ministre des Finances doit donner l'exemple. Nous croyons qu'en s'inspirant des leçons internationales, la ou le ministre des Finances pourrait appliquer rigoureusement l'analyse comparative entre les sexes à une section clé du budget de 2006.

3 – Intégrer, dans l'ensemble de l'administration fédérale, l'atteinte de l'égalité pour les femmes dans les mécanismes de responsabilisation figurant dans les initiatives de gestion moderne en cours sous la direction de la présidente ou du président du Conseil du Trésor.

i) Les dirigeantes et les dirigeants politiques peuvent assurer la direction nécessaire pour favoriser une culture, au sein de la fonction publique, où la sensibilité envers l'égalité pour les femmes deviendrait partie intégrante de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes.

ii) L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique devrait veiller à ce que l'embauche de femmes de différents milieux soit une des mesures importantes utilisées pour assurer la diversité au sein de la fonction publique.

iii) L'École de la fonction publique du Canada a un rôle important à jouer. Les responsables de l'École devraient intégrer à la formation générale





# Message du Groupe d'expertes

Aux termes du mandat donné au Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, nous sommes très heureuses de soumettre le rapport final ci-joint, intitulé *L'égalité pour les femmes : Au-delà de l'illusion*.

Comme le titre du rapport le suggère, le Groupe d'expertes a conclu que l'égalité de substance pour les femmes n'est pas encore atteinte. Au cours de nos travaux, nous avons discuté de mesures de responsabilisation avec des personnes de divers horizons : des parlementaires, des universitaires, des représentantes et représentants de groupes de femmes et d'autres groupes œuvrant en faveur de l'égalité et des hauts fonctionnaires au Canada et dans d'autres pays. Nous remercions toutes les personnes qui ont partagé leurs connaissances avec nous.

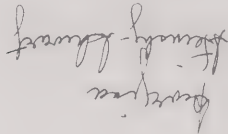
Bien que nous ayons été témoins de grandes avancées réalisées par certaines femmes au cours des dernières décennies, la situation est demeurée sensiblement la même pour la plupart des femmes. Les femmes courent toujours un plus grand risque de connaître la pauvreté que les hommes et ce risque est beaucoup plus élevé pour certains groupes de femmes. De plus, pour d'innombrables femmes, la violence et la discrimination systémique sont une réalité sociale.

Nous croyons que l'objectif de l'égalité pour les femmes est au cœur même de l'essence d'être Canadienne ou Canadien. Dans cette optique, le Groupe d'expertes recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en vue d'améliorer les efforts déployés pour atteindre l'égalité de substance pour les femmes. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi afin de démontrer de façon proactive la volonté du gouvernement du Canada de respecter la Charte et les engagements internationaux. Nous espérons que les recommandations seront mises en œuvre le plus rapidement possible.

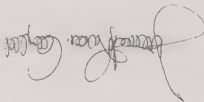
Le gouvernement du Canada a joué un rôle important dans la promotion de l'égalité pour les femmes, mais il doit maintenant prendre les devants et obtenir des résultats concrets qui réduiront les écarts entre les sexes au Canada. De cette façon, au-delà de l'illusion de l'égalité, nous atteindrons peut-être l'égalité de substance pour les filles et les femmes au cours de notre vie.

L'occasion de faire partie du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes fut une expérience enrichissante pour chacune d'entre nous.

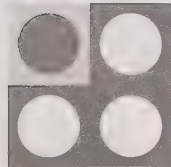
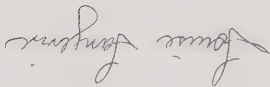
Georgina Steinsky-Schwartz



Dorienne Rowan-Campbell



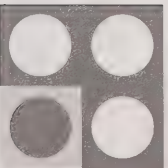
Louise Langevin





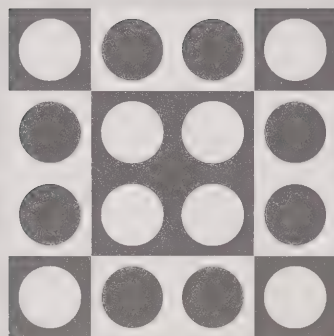
# Table des matières

7	Message du Groupe d'expertes
9	Sommaire
12	Mandat du Groupe d'expertes
13	Questions de terminologie
16	L'égalité pour les femmes au Canada : où en sommes-nous?
20	Notre méthode de travail
22	Un survol de ce que nous avons appris
28	Conclusions et recommandations
39	En terminant
42	ANNEXE A
46	ANNEXE B
46	Évaluer l'égalité entre les sexes : La situation des femmes et des hommes au Canada
50	ANNEXE C
50	Structures administratives actuelles en matière d'analyse comparative
52	entre les sexes au gouvernement du Canada
52	ANNEXE D
52	Intégrer l'analyse comparative entre les sexes au Cadre de responsabilisation de gestion
55	ANNEXE E
55	Tableau international
59	ANNEXE F
61	Initiative sur le secteur bénévole et communautaire
61	ANNEXE G
66	Principaux éléments législatifs
66	ANNEXE H
69	Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes
69	BIOGRAPHIES









Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Canada. Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes  
L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion /

Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de r. addit. : *Equality for Women: Beyond the Illusion.*

Auteurs : Georgina Steinsky-Schwartz, Dorienn Rowan-Campbell, Louise Langevin.

Également disponible sur Internet.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 0-662-69562-3

No de cat. : SW21-134/2006

1. Discrimination à l'égard des femmes—Politique gouvernementale—Canada. 2. Femmes—Droits—Canada.
3. Analyse comparative entre les sexes—Canada. 4. Canada. *Charte canadienne des droits et libertés*. 5. Femmes—Droits.
1. Steinsky-Schwartz, Georgina, 1946- II. Rowan-Campbell, Dorienn, 1945- III. Langevin, Louise, 1959- IV. Canada. Condition féminine Canada V. Titre. VI. Titre : *Equality for Women: Beyond the Illusion.*

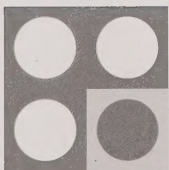
HQ1236.5.C3C36 2006 353.53 C2005-980374-6F

Gestion de projet : Louise Poulin, Condition féminine Canada  
Coordination de l'édition : Vincent Lemay, Condition féminine Canada  
Révision : Jane Butler, Condition féminine Canada  
Services de communications : Scott Sheppard, Holland Consulting Inc.  
Traduction : Pierre Chagnon, Communication Com'ca  
Conception graphique : Mike Teixeira Design

Équipe d'appui au Groupe d'expertes

Nancy-Jean Vaughn  
Directrice  
Communications et consultations  
Condition féminine Canada  
Adeeba Ahmad  
Agente d'information  
Communications et consultations  
Condition féminine Canada  
Hélène Dwyer-Renaud  
Directrice  
Analyse comparative entre les sexes  
Condition féminine Canada  
Suzanne Cooper  
Analyse de la recherche et de l'information  
Analyse comparative entre les sexes  
Condition féminine Canada

# L'égalité pour les femmes : Au-delà de l'illusion



LE GROUPE D'EXPERTES SUR LES  
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION  
POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES  
RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2005

Ce document exprime les opinions et points de vue des membres du Groupe d'expertes et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.







LE GROUPE D'EXPERTES SUR LES  
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION  
POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES  
RAPPORT FINAL - DÉCEMBRE 2005